

Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿quién responde por los resultados?

Ferrer, Guillermo

Postprint / Postprint

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ferrer, G. (2004). *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿quién responde por los resultados?* (Documento de Trabajo, 45). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51277-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



Documento de Trabajo 45

**Las reformas curriculares de Perú,
Colombia, Chile y Argentina:
¿Quién responde por los resultados?**

Guillermo Ferrer, M. Sc.

**Este trabajo fue realizado con el apoyo financiero de la
Fundación Ford, sede subregional Santiago de Chile**

Los documentos de trabajo que publica el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) buscan difundir oportunamente los resultados de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es suscitar un intercambio con otros miembros de la comunidad científica, que permita enriquecer el producto final de la investigación de modo que esta llegue a aprobar sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son de responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Impreso en el Perú

Hecho el depósito legal N.º 1501162004-5854

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE

Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima

Agosto del 2004

Foto de la carátula: cortesía del colegio TRENER de Lima, Perú.

CENDOC-BIBLIOTECA-GRADE: Catalogación en la fuente:

Ferrer, Guillermo

Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién responde por los resultados?.
Lima; GRADE, 2004. (Documento de trabajo 45).

<CURRICULO> <ELABORACION DEL CURRICULO> <PLANIFICACION DEL CURRICULO> <EVALUACION DEL CURRICULO> <REFORMAS DE LA EDUCACION>
<ANALISIS COMPARATIVO> <ARGENTINA><COLOMBIA><CHILE><PERU>

ISBN: 9972-615-32-4

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar, en primer lugar, mi gratitud hacia todos los profesionales y funcionarios de la educación de los cuatro países que me brindaron generosamente su tiempo y su conocimiento durante las entrevistas y comunicaciones posteriores en las que participaron. Sus nombres y los de las instituciones a las que pertenecen se detallan en el anexo 2 de este trabajo.

Entre ellos, quiero destacar los valiosos aportes conceptuales, informaciones y datos puntuales, así como comentarios críticos sobre los resultados de este trabajo de la Lic. Silvia Elgueta, de Chile, y de la Lic. Eliana Iannini Botero, de Colombia.

También agradezco a Daniel Pinkasz, Guillermo Ortiz, Jacqueline Gysling, Gilbert Valverde, Javier Corrales y Javier Escobal por sus valiosos y oportunos comentarios a los primeros borradores de este trabajo. Por la misma razón, mi agradecimiento a Iván Montes Iturrizaga, Patricia Salas y a todos los profesionales de la educación que participaron en la presentación de resultados preliminares del caso peruano en la ciudad de Arequipa.

Por sus tempranos comentarios y aportes con relación a la propuesta conceptual y metodológica de este trabajo, mi agradecimiento a Guillermina Tiramonti, Inés Dussel, Claudia Jacinto, Daniel Suárez, Laura Isod, Verónica Villarán y Laura Fumagalli. También a Juan Carlos Tedesco, de IIPE-UNESCO Buenos Aires, por facilitar el espacio y el equipamiento para el encuentro con estos profesionales.

Este trabajo no habría sido posible sin la dedicación y profesionalismo de los asistentes de investigación que me acompañaron durante el trabajo de campo, entre quienes destaco muy especialmente a María Balarín Bonazzi, de Perú, y a Agustín Cardini, de Argentina. Mi agradecimiento también a Vanessa Puente y a Carmen Bringas, de GRADE, por su trabajo y cooperación en los aspectos logísticos de este proyecto.

Por último, pero muy especialmente, quiero expresar mi gratitud a Patricia Arregui, cuya confianza en mis ideas y capacidades, y su flexibilidad y apoyo permanente, hicieron posible que este trabajo fuera una auténtica experiencia de investigación independiente y de crecimiento profesional.

Guillermo Ferrer

Buenos Aires, marzo de 2004

ÍNDICE

Resumen	9
Introducción	11
1. Las reformas curriculares en el contexto de las políticas educativas de los años noventa	15
1.1 Calidad y equidad	16
1.2 Los procesos de descentralización	18
1.3 La viabilidad y el «éxito» de las reformas curriculares	21
1.4 En síntesis	28
2. La deuda con la calidad y la equidad: Del modelo burocrático a una política curricular responsabilizada por el logro de aprendizajes	33
2.1 Los modelos de desarrollo curricular centrados en logros de aprendizaje	36
2.2 Igualdad o equidad	39
2.3 Equidad, suficiencia y calidad: Un ejemplo de propuesta programática centrada en logros de aprendizaje	40
3. Un modelo de análisis de las políticas curriculares en América Latina	45
3.1 Currículum prescrito	48
3.2 Currículum implementado	49
3.3 Currículum logrado	51
3.4 Realimentación	53
4. Las políticas de desarrollo curricular en Perú	55
4.1 Análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación curricular en el Perú	60
5. Las políticas de desarrollo curricular en Argentina	83
5.1 Análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación curricular en Argentina	87
5.2 Los procesos de desarrollo y evaluación curricular en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	108

6. Las políticas de desarrollo curricular en Colombia	115
6.1 Análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación curricular en Colombia	117
6.2 Los procesos de desarrollo y evaluación curricular en la Alcaldía Mayor de Bogotá	130
7. Las políticas de desarrollo curricular en Chile	139
7.1 Los procesos de desarrollo y evaluación curricular en Chile	142
8. Síntesis comparada de los procesos de desarrollo curricular en Perú, Argentina, Colombia y Chile	161
8.1 Currículum prescrito	162
8.2 Currículum implementado	165
8.3 Currículum logrado	169
8.4 Realimentación	171
9. Discusión y reflexiones finales	173
Referencias bibliográficas	181

Anexos

Anexo 1

Aspectos metodológicos	187
A1. Selección de casos nacionales	189
A2. Evidencia documental y bibliográfica recogida	189
A3. Entrevistas en los ámbitos central y subnacional (Ciudades de Buenos Aires y Bogotá)	190
A4. Entrevistas en escuelas	191

Anexo 2

Lista de entrevistados por país	195
Argentina	197
Chile	198
Colombia	199
Perú	199

Anexo 3

Glosario, siglas y acrónimos	201
A1. Glosario	203
A2. Siglas y acrónimos	204

Anexo 4

Modelo sistémico de oportunidad educativa del SMSO	207
--	-----

Anexo 5

Resumen de hallazgos principales sobre desarrollo y evaluación curricular en escuelas metropolitanas de los cuatro países.	211
A1. Avances en el desarrollo curricular de Perú: Conclusiones sobre seis casos de escuelas destacables en la ciudad de Lima	213
A2. Avances en el desarrollo curricular de Argentina: Conclusiones sobre seis casos de escuelas destacables en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	217
A3. Avances en el desarrollo curricular de Colombia: Conclusiones sobre seis casos de escuelas destacables en la Ciudad de Bogotá	220
A4. Avances en el desarrollo curricular de Chile: Conclusiones sobre seis casos de escuelas destacables en la ciudad de Santiago	224
Otras Publicaciones de Grade	229

RESUMEN

Este trabajo de investigación sobre las reformas curriculares de Perú, Argentina, Colombia y Chile en los años noventa fue realizado con los siguientes propósitos: *a)* observar las diferentes políticas nacionales de desarrollo curricular a partir de las reformas educativas iniciadas a principios de los años noventa; tal observación puso el acento en los procesos de elaboración e implementación curricular, así como en la evaluación de los resultados y el uso de las evaluaciones para mejorar la política y la práctica curricular; *b)* revelar similitudes, diferencias y tendencias entre esos procesos en los cuatro países; y *c)* derivar conclusiones generales sobre los alcances y dificultades de las reformas curriculares en los países estudiados.

Este es un estudio que involucra dos líneas complementarias de análisis. En primer lugar, se ofrece un recuento de tipo histórico y secuencial de las políticas curriculares en tiempos de reforma. En segundo lugar, se realiza un análisis crítico de los procesos de desarrollo curricular, tomando como referente teórico principal la diferencia entre el modelo burocrático de gestión curricular y un modelo centrado en el compromiso político y profesional por el logro de las metas curriculares oficiales.

El trabajo busca también integrar dos nociones complementarias sobre equidad en el acceso al currículo en contextos de descentralización educativa: el respeto por la diversidad y las diferencias mediante la diversificación o contextualización curricular por un lado y, por otro, la necesidad de «recentralizar» criterios curriculares y establecer mecanismos adecuados de implementación y evaluación para garantizar oportunidades de aprendizaje comunes para todos los estudiantes.

Las conclusiones principales del estudio muestran que los procesos de reforma curricular llevados a cabo en los cuatro países lograron instalar marcos curriculares nacionales y discursos pedagógicos actualizados, así como dispositivos de planificación curricular autónoma en las escuelas que otorgan a los esfuerzos de reforma cierto grado de legitimación desde un

punto de vista *democrático-participativo*. Sin embargo, los cambios impulsados no lograron modificar la lógica esencialmente *burocrática* con la que históricamente se ha gestionado la política y la gestión curricular en estos países. Puntualmente, no se establecieron acuerdos sobre un conjunto de saberes curriculares comunes y obligatorios para *todos* los alumnos del sistema, no se implementaron programas de apoyo continuo y suficiente al desarrollo curricular, ni tampoco se hizo un uso efectivo de las evaluaciones nacionales de aprendizaje para la toma de decisiones ni para motivar mayores grados de responsabilidad política y profesional por los resultados.

Frente a este diagnóstico general, del que Chile se aparta significativamente debido a la relativa continuidad y consistencia en sus programas de apoyo a la implementación curricular y al uso sistemático de las evaluaciones nacionales de aprendizaje, este trabajo plantea la necesidad de impulsar e integrar tres ejes complementarios de acción para fortalecer los procesos de reforma curricular en curso:

- a) Acuerdos efectivos y una mayor socialización en torno a las metas curriculares prioritarias y comunes para *todos* los alumnos del sistema;
- b) El financiamiento adecuado de los insumos materiales y profesionales para la implementación curricular; y
- c) La difusión universal y uso efectivo de los resultados de aprendizaje medidos centralmente para promover una mayor demanda pública por calidad educativa, la responsabilización por los resultados y la toma de decisiones racionales sobre las formas más efectivas de asignación de los recursos para la implementación.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo sobre las actuales políticas de desarrollo curricular en cuatro países de América Latina tiene como antecedente un extenso trabajo de consultoría realizado para el Ministerio de Educación del Perú en los años 2000 y 2001. En esa oportunidad, GRADE y la Universidad Peruana Cayetano Heredia¹ llevaron a cabo un análisis sistemático de los procesos de desarrollo curricular y de desarrollo de materiales educativos en Perú, con un enfoque organizacional y sistémico que reveló principalmente las formas y problemas del flujo de trabajo entre diferentes instancias y agentes de la gestión curricular central, intermedia y escolar. Los hallazgos de ese trabajo de consultoría motivaron al equipo de GRADE a extender el análisis sobre desarrollo curricular a otros países de la región; para este fin, se obtuvo el apoyo financiero de la Fundación Ford (sede Santiago de Chile), cuyo ámbito de trabajo subregional involucra a Perú, Argentina, Chile y Colombia.

Esos fueron, por tanto, los países seleccionados como materia de estudio para este trabajo de investigación que tuvo como propósitos centrales: *a)* observar las diferentes políticas nacionales de desarrollo curricular a partir de las reformas iniciadas a principios de los noventa; tal observación puso el acento en los procesos de elaboración e implementación curricular, así como en la evaluación de los resultados y el uso de las evaluaciones para mejorar la política y la práctica curricular; *b)* revelar similitudes, diferencias y tendencias entre esos procesos en los cuatro países; y *c)* derivar conclusiones generales sobre los alcances y dificultades de las reformas curriculares en los países estudiados.

El estudio tiene un carácter básicamente exploratorio e involucra, conceptual y metodológicamente hablando, dos líneas complementarias de

¹ Participaron en ese trabajo Patricia Arregui, Manuel Bello, Guillermo Ferrer, Fanni Muñoz, Verónica Villarán, Carlos Corzo, Federico Mazzoti y Rosario Fry. Los resultados de esa consultoría pueden solicitarse a GRADE directamente.

análisis². En primer lugar, se ofrece un recuento de tipo histórico y secuencial de las políticas curriculares en tiempos de reforma. Esa secuencia histórica está organizada según un esquema conceptual de currículum³ prescrito, implementado y logrado. En segundo lugar, se realiza un análisis crítico de los procesos de desarrollo curricular, tomando como referente teórico principal la diferencia entre el modelo burocrático de gestión curricular y un modelo centrado en el compromiso político y profesional por el logro de las metas curriculares oficiales.

Estas líneas de análisis se apoyan, adicionalmente, en informaciones recogidas sobre dos casos subnacionales de gestión curricular (Ciudad de Buenos Aires y Alcaldía Mayor de Bogotá), y sobre los procesos de desarrollo y evaluación curricular en seis escuelas destacables⁴ de cada ciudad capital (Buenos Aires, Santiago, Lima y Bogotá). La observación de realidades locales permitió, principalmente, contrastar las percepciones y decisiones de política centrales con las percepciones y condiciones para la implementación curricular en el ámbito escolar. Desde un punto de vista metodológico, se consideró importante la inclusión de voces locales en el análisis de cada caso nacional para reforzar la validez de las descripciones e inferencias realizadas por el autor.

Un segundo propósito del análisis de casos escolares «destacables» fue el de relevar y documentar ejemplos de instituciones que realizan procesos de desarrollo y evaluación curricular sintónicos con los lineamientos de reforma y política curricular nacional y subnacional. La abundancia de información sobre esos 24 casos escolares no permitió una presentación detallada de los hallazgos en esta publicación, aunque los datos están siendo actualmente procesados para su utilización en un próximo trabajo por este autor. En esta publicación, y en forma de anexo, se presenta una síntesis de los principales hallazgos sobre cada grupo de escuelas metropolitanas en los cuatro países.

Se buscó en este trabajo ofrecer una mirada diferente de las políticas de desarrollo curricular en la región. En primer lugar, porque la literatura

² Véase el anexo metodológico para mayores detalles.

³ El lector encontrará que en este documento se emplean los términos «currículum» y «currículo» para significar dos conceptos diferentes. Así, con «currículum» se hace referencia a las metas de aprendizaje escolar, y a las teorías que las sustentan. El término «currículo», a su vez, designa los planes específicos de estudio que prescriben los sistemas analizados. Para mayor detalle, véase el glosario anexo a este documento.

⁴ Véanse los criterios de selección de escuelas en el anexo metodológico.

existente hasta hoy no da cuenta de cómo se han llevado a cabo los procesos de reforma curricular en toda su extensión, es decir, no incluye las instancias de elaboración, implementación y evaluación de alcances y logros de las metas. En segundo lugar, porque gran parte de la literatura disponible sobre el tema en la región discurre sobre aspectos teóricos del desarrollo curricular pero no los articula con casos nacionales concretos de política educativa en tiempos de reforma. Por su parte, la escasa literatura que se centra en casos nacionales concretos solo realza algunos aspectos de la política curricular pero no ofrece una mirada crítica de todo el proceso. También se buscó en este trabajo integrar dos nociones sobre equidad en el acceso al currículo que en la literatura actual suelen estar disociadas: el respeto por la diversidad y las diferencias mediante la diversificación o contextualización curricular por un lado, y por otro, la necesidad de «recentralizar» criterios curriculares para ofrecer oportunidades de aprendizaje básicas y comunes para todos los estudiantes. Por último, el trabajo incorpora el tema de la evaluación externa de los resultados de aprendizaje, ya no desde una perspectiva teórica sino en función de los datos existentes sobre rendimiento académico y de su uso actual para el diseño de políticas curriculares más eficaces y equitativas y, muy destacadamente, para estimular la responsabilización⁵ profesional y política por el logro de las metas curriculares del sistema.

El autor es consciente de que, por limitaciones de tiempo y recursos materiales, el trabajo no logra cubrir algunos aspectos importantes del desarrollo curricular en los casos seleccionados. Sería deseable, por ejemplo, una mayor profundización en el tratamiento del desarrollo curricular en función de la diversidad cultural, las minorías étnicas y lingüísticas, la discriminación por género y orientación sexual, religiones, y otras tantas características diferenciales de la población que hacen del currículum uno de los campos más polémicos y fascinantes de la política y la práctica educativa. Estos y otros aspectos centrales de la política curricular debieron en muchos casos soslayarse por la imposibilidad de cubrirlos todos, y para evitar hacer un tratamiento superficial de temas que ameritan un análisis mucho más profundo y responsable.

Esta mirada que se ofrece de las políticas de desarrollo curricular, más que convencer al lector, busca poner en la mesa de debate aspectos de la problemática que han sido por mucho tiempo ignorados. Pero nada de lo expuesto, en efecto, tendría valor sin el complemento de las múltiples visiones

⁵ Traducción del autor del término inglés *accountability*.

políticas y pedagógicas que sobre el tema tienen otros autores y actores del medio educativo regional. A todos ellos, expresamos nuestro agradecimiento y nuestra voluntad de continuar construyendo un diálogo cada vez más pluralista y responsablemente informado.

1. LAS REFORMAS CURRICULARES EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE LOS AÑOS NOVENTA

Las reformas curriculares de la última década del siglo XX en América Latina se llevaron a cabo en contextos nacionales de política educativa que se caracterizaron, y aún se caracterizan, por presentar una gama de problemas no resueltos, que amenazan con seguir profundizándose si no cambian los estilos políticos de conducción de las reformas, y si no se utiliza, con continuidad y decisión, la tecnología de organización más adecuada para cada contexto.

Entre esos problemas, solo por mencionar los más reconocidos por los analistas de política educativa de la región, se encuentran el excesivo centralismo en las decisiones y en la administración de los recursos; el deterioro de las condiciones del trabajo docente; la mala distribución de un financiamiento por demás insuficiente; contenidos de aprendizaje escolar que se perciben desvinculados de las necesidades sociales y del mundo del trabajo moderno e, incluso donde se han revisado recientemente esos contenidos, una marcada inequidad en el acceso a las oportunidades reales de aprehenderlos (Gajardo, 1999; Winkler, 2000; Ravela, 2001; Filmus, 2002).

Sin embargo, los lentos pero relativamente sostenidos procesos de democratización en América Latina han dado lugar a que sus países suscriban ciertos acuerdos internacionales sobre los lineamientos de política educativa que se necesita reforzar para superar los problemas mencionados. Los acuerdos de Jomtien, las propuestas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (UNESCO-OREALC), los encuentros del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC), así como las prioridades de inversión en educación sugeridas por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), resaltan la necesidad de revisar las prioridades de la agenda educativa regional en torno a los problemas de calidad y equidad identificados como los más urgentes y determinantes. Aunque cabe

cuestionarse la fuerza que puedan tener esos acuerdos y sugerencias de política dentro de cada país al momento de tomar decisiones concretas de inversión y organización, es posible imaginar que quienes toman las decisiones, al verse condicionados a obrar en un contexto altamente globalizado, optarán por referir sus resoluciones a las prioridades de acción sugeridas por los organismos internacionales y por las agencias crediticias y de cooperación técnica multilaterales.

1.1 Calidad y equidad

Entre los contenidos de esos acuerdos y sugerencias internacionales, y a diferencia de las prioridades de décadas anteriores que pusieron el énfasis en la universalización del *acceso* a la enseñanza escolarizada, destacan los que se refieren a la reorientación de los esfuerzos hacia el mejoramiento de la *calidad* de la educación. Si bien el término «calidad» resulta hasta el día de hoy polémico y difícil de comprender, es posible resumirlo, al menos para los propósitos de este análisis, como el esfuerzo concertado por mejorar la pertinencia y utilidad de los aprendizajes curriculares prescritos y por garantizar que los recursos existentes, y otros por obtener, se inviertan racionalmente para lograr un acceso equitativo y creciente a las oportunidades de logro de esos aprendizajes.

Resumiendo los acuerdos internacionales existentes en torno a la calidad y a la equidad, que en la gran mayoría de los casos coinciden con las metas de política curricular que expresan oficialmente los países que han iniciado reformas en las dos últimas décadas (Ferrer, 1999), resulta pertinente destacar las siguientes recomendaciones:

1.1.1 Calidad⁶

Fuente	Recomendaciones
Acuerdos de Jomtien (1990)	Definir el concepto de necesidades básicas de aprendizaje como piso y no como techo de las aspiraciones educativas.
PROMEDLAC IV (1991)	Promover la transformación curricular a través de propuestas basadas en la satisfacción de las necesidades básicas de individuos y sociedades. Modificar las prácticas pedagógicas.
PROMEDLAC V (1993)	Fortalecer el aprendizaje de los códigos básicos de la modernidad: lectoescritura y matemática elementales. Asumir los principales retos de la educación básica de jóvenes y adultos, lograr niveles de alfabetización funcional de los más pobres y concretar esfuerzos por una educación bilingüe intercultural.
PROMEDLAC VI (1995)	Incorporar valores fundamentales del ser humano en la agenda de la transformación educativa. Dar prioridad al aprendizaje y a la formación integral y complementarlos con el desarrollo de una cultura científica y tecnológica fundamental desde la educación básica.
CEPAL (1992)	Pasar del énfasis en cobertura, cuando esta se cumpla, al énfasis en la calidad. Revalorar la función social de los maestros y avanzar hacia el desarrollo de una profesión docente prestigiosa donde el mérito cuente de manera fundamental.
BID (1996)	Promover sólidos fundamentos de los conocimientos matemáticos y científicos y una capacidad para comunicarse efectivamente.

1.1.2 Equidad

Fuente	Recomendaciones
UNESCO-OREALC Jamaica, 1996.	Avanzar hacia una mayor equidad discriminando positivamente a favor de los alumnos que se sitúan en la mitad inferior de la distribución de los ingresos.
CEPAL	Destinar mayores recursos a las mayores necesidades, haciendo que el Estado juegue plenamente su papel compensador y en algunos casos redistributivo.
Banco Mundial (1995)	Focalizar las políticas públicas hacia los grupos más vulnerables.

⁶ Información seleccionada de Gajardo, 1999.

Además de las metas de calidad y equidad, estos acuerdos y recomendaciones proponen el emplazamiento de ciertos mecanismos de gestión y organización que coinciden en mayor o menor medida con los que han venido experimentándose en la región durante las dos últimas décadas. Concretamente, se propone:

<i>Fuente</i>	<i>Recomendaciones</i>
PROMEDLAC VI	Desarrollar mediciones comparativas sobre niveles de competencia e indicadores para la evaluación del desempeño de las escuelas, y generar modalidades para mejorar el uso de la información.
Banco Mundial	La operación autónoma de las escuelas, para permitir una mayor sensibilidad a las demandas locales.

1.2 Los procesos de descentralización

Con relación a estas últimas recomendaciones sobre las formas de organización y gestión de las políticas educativas, resulta pertinente introducir aquí algunos conceptos sobre los procesos de descentralización que han ensayado diferentes países de la región en los últimos años, y que han definido en gran medida los contenidos de la agenda de debate sobre la adecuación de las políticas educativas y curriculares en curso.

Ya sea por los condicionamientos de las agencias crediticias internacionales, por el contagio de tendencias y estilos mundiales de política y administración pública o por las decisiones de política basadas más en la intuición de los decisores que en el conocimiento formal sobre las posibles implicancias de sus decisiones, lo cierto es que el discurso sobre el nuevo papel del Estado respecto de la educación, y las acciones tomadas en función de ese discurso, han generado cambios estructurales y políticos de gran magnitud e importantes consecuencias en la calidad y la equidad del aprendizaje de los escolares en la región.

En América Latina, y en particular en tres de los cuatro países que se analizan en las secciones subsiguientes, ha cobrado ímpetu y considerable grado de materialización la redefinición de los roles del Estado central en la planificación y ejecución de programas educativos, especialmente con relación al *locus* de las decisiones técnico-pedagógicas y, en menor medida, a las fórmulas de asignación de los recursos humanos y materiales para la

implementación de las reformas. Se argumenta, en general, que los sistemas descentralizados son más sensibles a las demandas educativas y a condiciones funcionales locales (Astiz *et al.*, 2002; Winkler, 2000; Filmus, 2002) y, por lo tanto, pueden resultar más democráticos y eficientes en sus funciones (Astiz *et al.*, 2002). En otras palabras, pareciera existir un consenso creciente sobre la idea de que el Estado es demasiado pequeño para abarcar todas las funciones administrativas y pedagógicas que requiere la implementación del proyecto educativo nacional, y demasiado grande para atender las peculiaridades locales (Ostrom, 1998), lo cual se vuelve particularmente cierto en países de gran diversidad sociocultural como los nuestros.

Dadas estas condiciones y tendencias, la organización e intervención de los Estados nacionales se van desplazando desde un rol proveedor de insumos, inspirado en la noción de igualdad (usualmente caracterizado como Estado benefactor), hacia un rol regulador (o de «comando a distancia») y garante de la equidad, que centraliza ciertos criterios de logro a largo plazo, luego evalúa las condiciones preexistentes en diferentes poblaciones o subgrupos nacionales, y redistribuye los recursos materiales y humanos en función de las necesidades diferenciales observadas desde el centro. En teoría, se puede decir que el Estado delega funciones y facultades de decisión en el ámbito regional o local, pero retiene el control sobre la información y los recursos para orientar y reajustar en forma continua los procesos globales de gestión educativa, mediante mecanismos de compensación y redistribución de las oportunidades de aprendizaje, según indiquen las evaluaciones periódicamente realizadas.

En la práctica, el proceso de descentralización educativa nunca resulta tan nítido ni eficiente como se plantea en el discurso; por un lado, porque suelen predominar los intereses políticos (a menudo cortoplacistas) de algunos grupos sectoriales, principalmente los gubernamentales y los sindicales (Corrales, 1999) y, por otro, debido a que las metas finales de calidad y equidad en el servicio no se plantean claramente (Corrales, 1999; Gajardo, 1999) ni se llegan a materializar mediante programas diseñados cuidadosamente, de manera tal que sean técnicamente viables y sostenibles a largo plazo.

A estos problemas de intereses encontrados y de débiles diseños programáticos, se suma una problemática ideológica que determina que los caminos de la descentralización adopten énfasis y orientaciones diferentes de acuerdo con los grupos de actores sub-sectoriales que toman las decisiones de política educativa. Siguiendo la clasificación de Filmus (2002) sobre las

diferentes lógicas que imperan en el terreno de la descentralización, podríamos decir que mientras los equipos de conducción política de las reformas educativas (ministros y secretarios) operan según una lógica *tecnocrática-económicoista*, los equipos técnicos del componente curricular de las reformas siguen una lógica predominantemente *democrático-participativa*. El primer grupo estaría preocupado principalmente por alcanzar mayor eficiencia financiera y por reducir el gasto público en el nivel central, y así contribuir a las metas políticas gubernamentales del momento, mientras que el segundo estaría más enfocado, al menos en el discurso, a la democratización del sistema educativo mediante la delegación de facultades de decisión pedagógica a las comunidades educativas locales.

En principio, estas dos lógicas no se encuentran necesariamente en conflicto, pero en la práctica hacen que las decisiones técnicas y las decisiones políticas rara vez caminen por la misma senda, con el resultado casi indefectible de que los actores locales reciban mensajes ambiguos o contradictorios, y la consiguiente sensación de frustración que genera el saber que los esfuerzos por «reformar» resultan, una vez más, estériles. Para ejemplificar la situación anterior, basta contrastar los efusivos discursos sobre la autonomía escolar, parcialmente lograda en términos de decisión pedagógica-curricular, con la inexistencia de recursos financieros descentralizados, la cual restringe fuertemente, y en muchos casos aborta, el proceso de consolidación de la gestión autónoma de la educación. Cualquier actor educativo local podría preguntarse cuál es el sentido de decidir sobre contenidos y métodos que no será posible implementar; o bien, por qué debería preocuparse por ofrecer oportunidades de aprendizaje que necesitarían una mayor cantidad de recursos que los disponibles. En este tipo de contextos, como veremos en las secciones subsiguientes, las oportunidades de aprendizaje que se ofrecen dependen más de la percepción local sobre las posibilidades de implementación que de la responsabilidad colectiva por lograr las metas curriculares oficiales.

Las experiencias de descentralización de la gestión educativa llevadas a cabo en América Latina hasta el presente muestran diferentes niveles de «éxito»⁷, o alcance, dependiendo básicamente de la capacidad de los gobiernos centrales para asumir los costos políticos de los emprendimientos, así como

⁷ En el sentido estrictamente político, se entiende por éxito la instalación de una determinada línea de acción en la agenda de gobierno que pueda sobreponerse a las fuerzas de la oposición y de la resistencia de los grupos más directamente afectados (Corrales, 1999). Más adelante se retomará el término con un sentido diferente: el de logro de las metas programáticas propuestas.

de su capacidad para reorganizar en forma efectiva las estructuras y las funciones que han de cumplir los diferentes actores del sistema bajo el nuevo modelo. En el contexto regional, con Estados históricamente centralizados pero a su vez débiles y fragmentados (Rowan y Miskel, 1999; Astiz *et al.*, 2002; Filmus; 2002), los intentos de reforma orientados hacia la descentralización de la gestión no han logrado institucionalizarse al no poder establecer y transmitir a la población un mensaje claro sobre las metas que se busca alcanzar mediante la descentralización, ni tampoco sobre los beneficios que el nuevo esquema de gestión puede reportar a los actores involucrados. Se considera, más bien, que las intenciones son en muchos casos ambiguas y volátiles y que, por lo tanto, no tienen la fuerza suficiente para sostener y ganar la batalla política que todo cambio estructural de magnitud suele generar.

Especialmente en el caso de las reformas orientadas hacia el mejoramiento de la calidad —como ha sido el caso de las reformas educativas latinoamericanas a fines del siglo XX—, se considera que los obstáculos políticos se explican por la existencia de un modelo de descentralización que genera costos concentrados, es decir, que afecta a ciertos grupos específicos de actores, a la vez que genera beneficios demasiado dispersos, o sea para grupos más grandes de actores que no están formalmente organizados. La dificultad política radica en que los grupos que se ven afectados por tener que asumir, por ejemplo, mayores responsabilidades directas por el logro de las metas, suelen tener mayor capacidad de organización para oponerse a las reformas. Paralelamente, los grupos beneficiados, por ser más dispersos y heterogéneos —por ejemplo, los padres de familia—, no suelen organizarse fácilmente para articular sus demandas y presionar al Estado por el sostenimiento a largo plazo de las políticas de calidad (Corrales, 1999).

1.3 La viabilidad y el «éxito» de las reformas curriculares

La complejidad y la ambigüedad de los procesos de descentralización pueden también analizarse a partir de otros modelos teóricos de organización aplicables a los problemas de implementación de cambios sistémicos en general y, para los efectos de este trabajo, a la implementación de las reformas curriculares. Tales problemas pueden observarse, por ejemplo, desde la *teoría del conflicto*, que anticipa un conjunto de escenarios posibles para la concreción

de los cambios, dependiendo del grado de coincidencia que haya entre los actores sobre el valor de las metas, y dependiendo simultáneamente del grado de coincidencia en la percepción que los diferentes actores tengan sobre la disponibilidad de recursos necesarios para efectuar los cambios⁸. Siguiendo esa teoría, los cuatro escenarios de cambio, o de viabilidad de las reformas, podrían representarse de la siguiente manera:

	Valores / Metas		
		<i>Compartidos</i>	<i>En conflicto</i>
Percepción sobre los recursos disponibles	<i>Inadecuados o insuficientes</i>	1. Competencia por recursos	2. Oposición
	<i>Adecuados o suficientes</i>	3. Resolución de problemas	4. Debate

Las reformas planteadas con gran voluntad de sensibilización y negociación sobre las metas y costos del emprendimiento, y con voluntad política por realizar una inversión suficiente y sostenida para la implementación de los cambios, llevarían a una situación de viabilidad caracterizada por una *actitud colectiva de esfuerzo* por lograr los objetivos acordados (escenario 3). En situaciones de manifiesta voluntad política por financiar los costos de las reformas, pero donde las metas públicas no llegan a acordarse totalmente entre actores, puede preverse una situación de *debate público*, posiblemente caracterizado por marchas y contramarchas en los cambios, pero signado positivamente hacia la transformación paulatina del *status quo* (escenario 4). En el caso de las reformas que se plantean sobre la base de acuerdos relativamente sólidos respecto de las metas de cambio, pero donde no existe voluntad política para demostrar fehacientemente que existen los recursos para financiarlas, puede preverse una situación de *apropiación desigual* del proyecto de cambio, donde algunas comunidades o instituciones, dependiendo de su iniciativa y capacidad de gestión, podrán asegurarse fuentes extraordinarias de financiamiento (públicas o privadas), mientras que otras continuarán su

⁸ Conceptos extraídos de apuntes de cátedra sobre Teoría Organizacional en la Universidad Estatal de Nueva York, EE. UU (2000). Fuentes no citadas. Para otras referencias sobre la teoría del conflicto, véase Harris y Smith (1973).

labor de siempre, quizá maquillándola con nuevos discursos pedagógicos pero sin realizar cambios sustanciales en su gestión (escenario 1). Finalmente, allí donde se intenten reformas sin consenso ni negociación sobre las metas, y donde los recursos para una implementación sostenida no sean garantizados ni visibles, el resultado esperado será el de una fuerte *oposición* por parte de los agentes locales, e inclusive de conflicto radical, donde quedarán bloqueadas todas las formas posibles de diálogo y acción conjunta entre reformadores y comunidades educativas (escenario 2).

La situación de las reformas educativas en América Latina — incluyendo las reformas curriculares, según se desprende del análisis presentado en las próximas secciones— pareciera ubicarse principalmente entre los escenarios 1 y 2 del esquema anterior. Las dificultades materiales y los obstáculos políticos hacen que algunos grupos de actores directamente involucrados en la implementación se resistan a las medidas de cambio y se aferren a sus antiguas prácticas, mientras que otros, a veces beneficiados por condiciones favorables de gestión, y otras por su extraordinaria capacidad de modificar el entorno, logran captar recursos adicionales para mejorar sus instituciones y elevar la calidad de enseñanza y los resultados de aprendizaje de sus alumnos. En algunos casos, como se verá en las secciones subsiguientes, se ha observado procesos interesantes de debate público sobre el valor y significado de las metas propuestas, así como sobre las formas más idóneas de promover su consecución, especialmente cuando existen mecanismos de evaluación externa que arrojan cierta evidencia pública sobre los avances de las reformas. Hasta donde se ha podido estudiar, según esta y otras investigaciones, no existen situaciones de implementación educativa caracterizadas totalmente por un esfuerzo colectivo de acción para el logro de las metas de reforma, aunque cabe preguntarse si esa situación ideal es realmente posible en cualquier intento de cambio en el mundo de las políticas públicas.

De acuerdo con análisis anteriores (Corrales; Gajardo; Braslavsky; Filmus; ob. cit.) sobre los procesos de reforma educativa en América Latina a fines de siglo, y coincidiendo con los modelos presentados, podría afirmarse que los emprendimientos de reforma educativa en la región, y en particular los de reforma curricular en un esquema de descentralización de la gestión, posiblemente han logrado resultados parciales de implementación debido, entre otros factores, a los siguientes:

- a) Procesos débiles o incompletos de negociación entre el gobierno y los actores locales sobre las *metas* de la reforma;
- b) Procesos débiles o incompletos de negociación sobre los *medios y recursos* disponibles para las reformas, especialmente en relación con los costos que deben asumir grupos específicos de actores, especialmente los docentes;
- c) Escasos esfuerzos por parte de los gobiernos para lograr mayores niveles de *adhesión* de los grupos más amplios y dispersos, especialmente, de los usuarios del servicio educativo (estudiantes y familias), así como de la sociedad civil en su conjunto;
- d) Mecanismos débiles de *información acerca de los avances y logros* de las metas propuestas, concretamente para estimular la responsabilización pública del Estado y de los profesionales de la educación, así como para estimular la demanda social por mayores niveles de calidad.

Debido a la imposibilidad de muchos países de la región de sostener el financiamiento de las reformas durante varios años consecutivos, y a la incapacidad política para sostener el compromiso de logro de las metas a largo plazo (lo cual se evidencia en la alta rotación de ministros de Educación dentro de un mismo período presidencial), la lógica tecnocrática-económico de descentralización que antes mencionáramos ha resultado ineficaz por sí sola para garantizar la implementación de las reformas. Es evidente que hace falta acompañar los procesos de cambio y de descentralización con esfuerzos decididos y honestos por abrir las puertas a la participación de una mayor cantidad y variedad de actores sociales, de manera tal que se logre un mayor consenso sobre las metas a seguir, sobre los costos y compensaciones previstas para los actores más directamente afectados, y sobre los mecanismos públicos de evaluación e información que habrán de utilizarse para asegurar la permanente renovación del compromiso público, tanto del Estado como de la comunidad educativa y la sociedad civil, por alcanzar las metas de reforma propuestas.

Con respecto a las reformas curriculares en particular, esa participación y búsqueda de consenso sobre las metas, que se corresponden con la lógica política democrática-participativa a la que se hiciera referencia anteriormente, han sido algunos de los aspectos de las reformas que han cobrado mayor legitimidad y adhesión. Los procesos de democratización de la región, sumados a la necesidad de cambio después de algunas décadas de

prescripción curricular centralizada y «a prueba de maestros», prepararon el terreno para que la comunidad educativa mirara positivamente la iniciativa de reforma de los currículos nacionales. La noción de un desarrollo curricular planteado en niveles de especificación o concreción, que permite mayores grados de libertad para ensayar propuestas curriculares locales y escolares adaptadas a la realidad del alumnado y sus familias, así como la posibilidad de experimentar abordajes pedagógicos centrados en el aprendizaje significativo y en la formación integral de los alumnos, rápidamente captó la atención de la comunidad docente y permitió que siquiera este aspecto de las reformas educativas, y a pesar de la oposición con respecto a otros, lograra instalarse en la agenda de trabajo educativo local.

Puede argumentarse que la apropiación de los nuevos proyectos curriculares nacionales ha sido desigual entre los diferentes países de la región, y quizá más desigual aun al interior de esos países. Sin embargo, si consideramos como una primera instancia de éxito la implementación «pacífica» de los nuevos currículos, y la apropiación por parte de los docentes de un nuevo discurso pedagógico con el cual, al menos en teoría, se identifican, estaremos en condiciones de afirmar que la implementación de los aspectos curriculares de las reformas de los noventa ha sido relativamente exitosa.

Sin embargo, esa primera instancia de éxito, medida en términos de adecuación política, no es suficiente para juzgar la efectividad e impacto de las reformas curriculares. Las tensiones que surgen durante el proceso de implementación, derivadas principalmente de la percepción sobre la escasez de recursos y sobre las discontinuidades de compromiso político, hacen que las reformas vayan perdiendo *momento* y que la apropiación del proyecto de cambio se concentre solamente en algunos grupos de escuelas o regiones. En el resto de la comunidad educativa, la reforma curricular se concreta solo en términos formales, o burocráticos, mediante la elaboración de proyectos educativos que sirven más para cumplir con la norma que para orientar las prácticas escolares y reforzar los compromisos de logro de las metas curriculares seleccionadas.

Desde esta perspectiva, la situación regional de reforma curricular se puede entender como un proceso en declive, donde las ideas y los esfuerzos se van disipando a medida que menguan los recursos y se incrementan las tensiones. Entre los diseñadores de las reformas curriculares, muchos de ellos profesionales académicos que no pertenecen a la clase política que

toma decisiones de peso sino que formulan lineamientos y esperan ser apoyados por las decisiones de gobierno, termina predominando una lógica de «escepticismo optimista» (Braslavsky, 1996) sobre la efectiva implementación de los cambios. En otras palabras, los técnicos diseñadores reconocen las magras posibilidades de que los gobiernos sostengan sus compromisos políticos por largo tiempo, pero igualmente se comprometen con el diseño de nuevos programas curriculares que, aunque se echen a andar sin demasiadas garantías de sostenibilidad, pueden potencialmente generar cambios significativos en la práctica curricular de las escuelas⁹.

Ahora, si bien puede interpretarse que este escenario, un tanto ambiguo y de poca viabilidad, es el mejor escenario posible dentro del contexto político y económico de la América Latina actual, también se puede hipotetizar que los programas de reforma curricular no fueron originalmente diseñados con la intención última de ser efectivamente implementados y logrados, sino más bien como grandes lineamientos de política que deberían alimentarse gradualmente con recursos de origen no claramente estipulado. Es decir, dentro de esa lógica escéptica-optimista, se previó una estrategia de promoción gradual y continua de los cambios que alimentaría el proceso con algunos recursos humanos y materiales ocasionales, pero sin una planificación racional, ni un adecuado cálculo financiero¹⁰, que permitiera establecer cuáles serían los mecanismos concretos de financiamiento sostenido de los diferentes componentes del programa, así como los mecanismos de evaluación y control continuo sobre los avances y logros de implementación curricular.

Esas orientaciones de política, caracterizadas por la confianza en las posibilidades de los cambios incrementales continuos (Sergiovanni *et al.*, 1999) y centradas en la noción del crecimiento y la responsabilidad moral

⁹ Esta problemática se ve a menudo agravada por las diferencias ideológicas al interior de los equipos técnicos, o entre equipos técnicos de diferentes áreas del sector.

¹⁰ Si hubo un cálculo financiero estratégico-prospectivo, no aparece en la literatura. Solo se encuentran referencias a compromisos del Estado por incrementar el porcentaje para inversiones en educación, o al valor de los préstamos internacionales para la inversión inicial de reforma, pero las fórmulas concretas de inversión, transferencia, redistribución, etcétera, no son de conocimiento público, por lo menos para la comunidad educativa y para la sociedad civil.

de los agentes locales, principalmente docentes y directores de centro¹¹ (Adams y Kirst, 1999; Hoy y Miskel, 1996), han arrojado resultados de implementación ambiguos. Por un lado, han permitido echar a andar procesos de reforma curricular que fueron posibles gracias al contexto de reformas más globales del Estado. Por el otro, los tiempos políticos y la corta vida de los compromisos gubernamentales impidieron que las reformas curriculares se plantearan como una renovación profunda del contrato social básico entre Estado y comunidades educativas, que debió socializar mucho más ampliamente las nuevas metas de aprendizaje, explicitarlas claramente para que todos los actores pudieran comprenderlas, y establecer mecanismos de evaluación externa y difusión de la información sobre resultados de manera pública y sistemática. La consecuencia más obvia de estas debilidades es la proclamación de un nuevo seudo contrato, que plantea grandes metas de aprendizaje y de transformación de los individuos, pero que no implica responsabilización alguna por los resultados, ni para el Estado, ni para las escuelas, ni para la sociedad civil en su conjunto.

Con el correr de los años, algunos países han revisado y explicitado de manera diferente los objetivos, han renovado sus esfuerzos de inversión por la consecución de las metas originales, y establecido mecanismos de evaluación e información pública que permiten darle seguimiento a los logros del sistema y que facilitan, en mayor o menor medida, la demanda y

¹¹ A modo de referencia, puede decirse que priman en la literatura dos visiones diferentes sobre la función social de la escuela y sobre el papel de sus docentes. Los sistemas que priorizan la legitimidad social de la escuela sobre la eficiencia en el logro de aprendizajes académicos, estimulan y reconocen lo que algunos autores denominan la autoridad democrática (Sergiovanni *et al.*, 1999), o autoridad moral (Adams y Kirst, 1999) de sus docentes. Es decir, maestros y profesores ganan legitimidad en el sistema en tanto organizan su práctica en torno a ciertas metas que históricamente han otorgado legitimación social (contención socioafectiva de alumnos y padres, disciplina, infraestructura y equipamiento dignos, cumplimiento de las horas de clase, etcétera). Por otro lado, existen los sistemas que asignan mayor valor al desarrollo de la autoridad profesional de los maestros (Adams y Kirst, 1999), la cual se logra mediante la formación y la práctica docentes orientadas primordialmente al logro de las metas académicas de la escuela; metas que ningún otro agente social por sí solo puede cumplir. La resolución del aparente conflicto entre ambas visiones con respecto al papel de las escuelas y de los docentes tiene implicancias de fondo para la puesta en marcha de mecanismos adecuados de responsabilización por el logro de las metas curriculares de sistema. Según algunos autores, la suma de estos dos tipos de expectativas diferentes sobre la acción de las escuelas pone a la instituciones bajo presión y en un estado de conflicto interno y externo difícil de resolver (Parsons, 1960). Otros autores sostienen que ambos tipos de demanda, los de legitimación social y de eficiencia, son reconciliables si se sabe buscar los mecanismos políticos y organizacionales adecuados (Perrow, 1986). Estas consideraciones serán retomadas a lo largo de este trabajo.

participación de los actores locales para la renovación continua del contrato educativo entre Estado y sociedad.

Otros países, por el contrario, han perdido casi totalmente el rumbo original que se trazaron al diseñar sus metas curriculares, y hoy los logros de implementación y alcance de resultados dependen exclusivamente de la iniciativa y capacidad local o escolar. El sistema como tal, sin embargo, está descompuesto y las pocas medidas que se toman desde la administración central no alcanzan para rearticular sus componentes y darle a la reforma el alimento y seguimiento-control que necesita para renovarse y concretarse.

1.4 En síntesis

Los esfuerzos por iniciar e implementar reformas curriculares en América Latina en los años noventa parecen haber estado condicionados por una serie de factores políticos y técnico-programáticos que, o no se tuvieron en cuenta al momento del diseño de las políticas; o se consideraron, pero ante la imposibilidad de mejorarlos o modificarlos desde un principio, se decidió aplazar su tratamiento y continuar con los planes de reforma con la esperanza de que las condiciones de implementación se volvieran más favorables con el tiempo.

Dadas las circunstancias descritas, cabe preguntarse por el futuro de las reformas curriculares en curso, y por la calidad y viabilidad de los nuevos programas que se formulen en el mediano o largo plazo. Asumiendo que aún es posible revertir algunos de los problemas más acuciantes de las primeras, y que es posible desear una mejor suerte para los segundos, se resume a continuación los factores y elementos de política que parecen tener mayor influencia sobre la implementación y alcance de los proyectos curriculares nacionales:

1.4.1 Condiciones políticas generales de reforma educativa y curricular

1. La visión y compromiso a largo plazo, por parte del Estado y de los gobiernos, por sostener el apoyo a las reformas basadas en la calidad y en la equidad de oportunidades curriculares, y no simplemente en la igualdad de acceso a la educación escolarizada.
2. Convicción y mensajes claros a la comunidad educativa y a la sociedad sobre la noción de que todos los alumnos pueden aprender, y que por

lo tanto es preciso establecer estándares mínimos de logro para toda la población estudiantil.

3. La convicción y el compromiso a largo plazo deben ser sustentados públicamente con evidencia empírica sobre los beneficios públicos y privados de una educación de calidad. La información internacional comparada sobre las correlaciones entre rendimiento académico y crecimiento económico nacional, así como sobre los costos sociales de una educación empobrecida (violencia, gastos por reclusión penitenciaria, gastos por atención médica, etcétera), que suelen ser mucho más altos que los costos de inversión en mayor calidad educativa (Clune, 1993), es de vital importancia para sumar consenso y aliados a los esfuerzos de reforma.
4. El compromiso debe reflejarse también en la oferta de garantías mínimas de estabilidad de los equipos de conducción de las reformas, empezando por las autoridades políticas máximas del sector. La alta rotación de ministros de Educación en la región explica sin duda gran parte de la problemática de implementación de políticas educativas y curriculares coherentes y sostenidas (Gajardo, 1999; Corrales, 1999). La creación de órganos para-gubernamentales con alta representatividad civil, como los consejos nacionales de educación, suelen resultar eficaces en la labor de demanda y vigilancia por la adecuación y coherencia de las decisiones de gobierno (Corrales, 1999).
5. Las estrategias de descentralización, asumiendo que son necesarias y validadas por los actores educativos locales, son más eficaces y estables cuando se diseñan mediante profundos procesos de concertación. Los mecanismos de consulta pública, debate y negociación han probado ser, en muchos países de la región, una estrategia eficaz para lograr la aceptación e institucionalización de los procesos de cambio. Las agendas de consulta y concertación coadyuvan a que la descentralización de la gestión educativa no se lleve a cabo solamente bajo una lógica tecnocrática-economicista, sino que también se legitime socialmente mediante el uso efectivo de los canales de participación democrática¹².

¹² Vale anotar, sin embargo, que los procesos de participación y concertación pueden también acarrear dificultades, si esos espacios son utilizados por algunos grupos de opositores no como terreno de negociación, sino como plataforma desde donde sabotear todos los esfuerzos de concertación (Corrales, comunicación personal).

6. Los modelos de gestión descentralizada requieren de mayores cuidados de diseño e implementación que los aplicados hasta el momento en la región. Entre los aspectos más críticos del diseño, aparecen principalmente los de distribución y delegación de funciones, los mecanismos de redistribución de los recursos, y la claridad y precisión de marcos normativos que regulen, sin ambigüedades ni superposición, las obligaciones de los diferentes actores (del Estado y de la comunidad educativa), y los criterios y mecanismos para evaluarlos y premiar o sancionar sobre la base de los resultados educativos, cualesquiera que se hayan acordado como deseables públicamente.
7. La convicción y voluntad de estimular, desde los primeros momentos de concepción de los programas de reforma, la expresión de la demanda por parte de la sociedad civil. Su participación en el establecimiento de metas claramente expresadas, y la disponibilidad de información pública sobre los avances hacia el logro de esas metas, aparecen como factores clave en el fortalecimiento continuo del contrato entre el Estado y la sociedad por alcanzar mayores niveles de calidad de los aprendizajes.

1.4.2 Condiciones técnico-programáticas generales de política curricular

1. Elaboración de programas cuidadosamente diseñados que estipulen con precisión cuáles serán los insumos y procesos necesarios para lograr una efectiva implementación de los cambios.
2. Cálculos precisos sobre los costos de los nuevos programas a largo plazo, y arreglo de los mecanismos concretos para solventarlos (recaudación fiscal, fórmulas de redistribución, aportes privados y familiares, entre otros).
3. Diseño y ejecución de mecanismos adecuados de evaluación de los avances y logros de los nuevos programas, y difusión y uso efectivo de los resultados de evaluación por parte del Estado, de la comunidad educativa y de la sociedad civil.

La distinción entre las condiciones políticas y técnicas mencionadas no siempre resulta tan nítida en la realidad. Los aspectos políticos de las reformas condicionan en gran medida la realización de los programas, y la calidad y adecuación de los últimos puede traer consecuencias políticas importantes. Sin embargo, para los fines de este análisis, conviene mantener separados ambos campos y así facilitar su comprensión.

Tras haber presentado un panorama general del contexto político de las reformas educativas y curriculares de las dos últimas décadas en América Latina, es momento de centrar la atención en los aspectos técnico-programáticos de las reformas curriculares, sobre la base de un modelo analítico-conceptual seleccionado, y sobre la base de un conjunto de supuestos políticos y organizacionales que orientarán luego el análisis de las políticas curriculares en cuatro países de América Latina.

Más específicamente, en las siguientes secciones se procura responder a dos preguntas centrales de investigación:

1. ¿Cómo se gestaron las reformas curriculares de los años noventa en Perú, Argentina, Colombia y Chile, y qué estrategias de organización e implementación fueron puestas en marcha para consensuar y alcanzar las metas programáticas de esas reformas?
2. ¿En qué medida se han alcanzado las metas de reforma curricular en los cuatro países, en términos de calidad y equidad en los aprendizajes, a partir de los modelos de política y gestión curricular ensayados durante la década de los noventa y hasta el presente?

La primera pregunta requiere de un recuento histórico-descriptivo de los procesos de reforma e implementación curricular. Tal descripción se presentará siguiendo un marco conceptual de análisis que considera cuatro fases principales de política curricular: currículum prescrito, currículum implementado, currículum logrado y realimentación. Una descripción acabada de este modelo conceptual se presenta en la Sección 3 de este trabajo.

La segunda pregunta se responderá mediante un análisis crítico, no solamente descriptivo, de los procesos de reforma curricular, durante el cual se contrastarán sistemáticamente los modelos de política y gestión curricular propuestos al inicio de las reformas con aquellos que finalmente predominaron durante las etapas de implementación. Este análisis refiere principalmente a los modelos burocráticos de reforma, en contraste con otros modelos de política y gestión curricular centrados en el compromiso y responsabilización por el logro de las metas programáticas anunciadas. Una descripción detallada de estos modelos se presenta en la Sección 2 de este trabajo.

La presentación de los referentes teóricos mencionados (Secciones 2 y 3) excede en longitud y profundidad al tratamiento habitual que se hace de estas secciones en otros informes de investigación académica. Se optó en esta publicación por ofrecer una explicación conceptual más detallada, y de

carácter propositivo, para orientar al lector en la comprensión de una línea argumentativa que procura reflejar en forma transparente las percepciones y convicciones del autor respecto de los temas estudiados.

2. LA DEUDA CON LA CALIDAD Y LA EQUITAD: DEL MODELO BUROCRÁTICO A UNA POLÍTICA CURRICULAR RESPONSABILIZADA POR EL LOGRO DE APRENDIZAJES

Desde los inicios de los sistemas latinoamericanos de educación pública, ha predominado una lógica esencialmente burocrática en la forma de abordar la organización de la enseñanza escolarizada y, más específicamente, en la forma de abordar la elaboración e implementación de los programas curriculares. Una larga tradición centralista, que ha asumido históricamente que el Estado debe normar los contenidos de aprendizaje escolar así como los mecanismos para asegurar su efectiva implementación, dio lugar a la creación y sostenimiento de programas curriculares rígidos que debían ser implementados por igual en todas las escuelas y mediante procesos y recursos fuertemente estandarizados. Primaba, por sobre todo, la idea de que los mecanismos de control sobre los aspectos administrativos y pedagógicos de la educación garantizarían iguales resultados de aprendizaje de los contenidos curriculares centralmente pautados.

Con el tiempo, empero, estas nociones sobre los beneficios de la homogeneidad de los insumos y los procesos probaron no ser tan eficaces como se esperaba. Aunque la burocracia del sector permitió inicialmente que muchos países organizaran la estructura escolar, garantizaran el acceso paulatino a cantidades crecientes de estudiantes, y reglamentaran su financiamiento y ejecución, no pudo garantizar que la distribución del conocimiento y de las oportunidades de aprendizaje se realizara de forma eficiente y equitativa. La lógica rígida del modelo burocrático de política curricular se fue volviendo cada vez más obsoleta e incapaz de solucionar los graves problemas de desigualdad en el acceso a los contenidos de los currículos oficiales. Ese modelo burocrático, de acuerdo con Lafourcade (1998), contiene una serie de propiedades que resultan adversas a las metas de equidad y eficiencia de los sistemas educativos y curriculares actuales. Entre las más significativas para este análisis, conviene mencionar:

1. *La estructura jerárquica de la autoridad:* Se produce una transferencia de responsabilidades a las autoridades más altas de la jerarquía, con lo

- cual se vacía de contenido a las funciones locales y escolares por mejorar las condiciones de gestión y se termina responsabilizando a una entidad abstracta, el Estado, por todos los males y disfunciones del sistema.
2. *La reglamentación.* Los miembros de la organización (escuela, subsistema) tienden a permanecer en los moldes pautados por la norma y a concentrarse más en el cumplimiento de las reglas que en las necesidades e intereses de los usuarios.
 3. *División del trabajo.* Los actores locales y escolares tienden a despreocuparse por lo que sucede fuera del ámbito específico para el cual fueron designados, se bloquean los canales de comunicación entre las diferentes unidades de acción, y se pierde el sentido de los fines específicos de la tarea escolar.
 4. *La evaluación.* El monitoreo de los aprendizajes persigue el fin primordial de promover o retener a los alumnos en los diferentes grados de escolaridad, pero el empleo de la información como herramienta de mejoramiento institucional y pedagógico es totalmente desconocido.

Dadas estas condiciones, se puede visualizar un sistema, y unas escuelas, que han sido organizados para administrar ciertas responsabilidades de ejecución, mediante el cumplimiento de ciertos procesos estandarizados, pero que carecen de todo sentido de apropiación sobre los fines últimos de su tarea. Ante este escenario, en épocas de adversidad económica, y por consiguiente de deterioro de las condiciones de trabajo docente y de las condiciones de educabilidad de los estudiantes, el desenlace típico es que las escuelas se ven abrumadas por las urgencias sociales y emocionales de los alumnos y rápidamente pierden de vista la meta esencial de su tarea: que todos los alumnos aprehendan los conocimientos específicos que el currículo oficial estipula.

Esta situación, cuyo diagnóstico no es nuevo, dio lugar a partir de la década de los noventa a una serie de reformas educativas y de reforma curricular, que apuntaban a desburocratizar el sistema mediante pautas y mecanismos de gestión tendientes a la desconcentración de la autoridad, a la elaboración de diseños curriculares basados en las demandas y necesidades locales, y a la promoción de la búsqueda de las mejores estrategias organizacionales y pedagógicas de acción de acuerdo con los diseños particulares elaborados en cada región e institución escolar. Así, gran parte de nuestros países optó por modelos de desarrollo curricular basados en una estrategia de especificación gradual, que propone unas orientaciones generales de contenido desde el nivel central, que luego deben adecuarse o

diversificarse según la realidad y las demandas educativas locales. Entre las orientaciones de gestión que mayor fuerza cobraron para la materialización de ese modelo de especificación, cabe destacar la del Proyecto Educativo Institucional (PEI), que promueve la realización de diagnósticos de la situación inicial de la escuela y la comunidad (línea de base); la selección de objetivos de aprendizaje, de acuerdo con esos diagnósticos, y alineados con el currículo oficial central o regional (metas); y la planificación de unas líneas de acción institucionales y pedagógicas para alcanzar las metas establecidas colectivamente entre educadores y comunidad (medios).

El modelo, sin embargo, no estuvo acompañado por otros dispositivos igualmente importantes de gestión que permitieran al Estado y a la sociedad asegurar que el logro de las metas de aprendizaje seleccionadas por las escuelas fuera sistemáticamente evaluado, y que los profesionales locales (directores y docentes) dispusieran de información externa a la escuela para mejorar sus prácticas y para que, tanto el Estado como las escuelas, asumieran públicamente la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de los estudiantes. En este sentido, puede decirse que si bien la organización del sistema se ha flexibilizado y permite mayores grados de apropiación voluntaria por el proyecto educativo y curricular, el modelo de desarrollo curricular en América Latina sigue siendo esencialmente burocrático, es decir, preocupado más por las metas y los procesos que por los resultados de las acciones del sistema (Filmus, 2002).

Sin embargo, hay variantes de este modelo burocrático que se han ido desarrollando en diferentes países, las cuales, si bien no han resuelto totalmente el problema de la responsabilización estatal y profesional, introducen dispositivos de gestión tendientes a la verificación de los resultados de aprendizaje mediante la evaluación formativa y sumativa del logro académico¹³. Entre esos dispositivos, vale destacar el esfuerzo de algunos sistemas nacionales y subnacionales de medición de logro de aprendizajes por realizar evaluaciones externas censales, difundir los resultados entre las escuelas y la comunidad, y hacer uso de los datos recogidos para diseñar estrategias pedagógicas y curriculares que coadyuven al mejoramiento del rendimiento estudiantil. Las diferentes maneras en que esos sistemas de evaluación externa se han diseñado e implementado, así como el impacto que han tenido en la práctica pedagógica y en el estímulo

¹³ Por logro académico nos referimos al aprendizaje de los contenidos curriculares, disciplinares o transversales prescritos en forma explícita en los documentos oficiales.

a la responsabilización por los resultados de aprendizaje, será objeto de análisis en las secciones subsiguientes.

Por el momento, nos detendremos en la descripción de un modelo alternativo de desarrollo curricular que introduce variantes críticas al modelo burocrático y que orientará el análisis de los procesos de desarrollo curricular en los cuatro países sobre los que trata este estudio: Perú, Colombia, Chile y Argentina.

2.1 Los modelos de desarrollo curricular centrados en logros de aprendizaje

Se supone que una política curricular responsable y democrática establece metas de aprendizaje, no solo como orientaciones o lineamientos de práctica escolar, sino para lograrlas efectivamente. La responsabilidad consiste en el compromiso formal y público de lograr esas metas en forma progresiva pero en un período de tiempo acotado que permita concentrar esfuerzos, utilizar eficientemente los recursos humanos y materiales asignados y previamente calculados, y hacer pública la información sobre el logro progresivo de los aprendizajes que el sistema y las escuelas adoptan como deseables.

Un modelo de gestión curricular centrado en logros no supone una acción profesional mecanicista, ni una reducción de la labor escolar a unos pocos objetivos mensurables mediante pruebas estandarizadas. La evaluación estandarizada es, como veremos, un componente esencial, pero no significa que la tarea docente deba verse reducida a estimular el ejercicio mecánico de algunas destrezas cognitivas por parte de los estudiantes, ni que la labor institucional deje de asumir las responsabilidades sociales que le dan legitimidad histórica. La gestión centrada en logros es una forma de organizar los recursos y de distribuir los esfuerzos de manera racional, de acuerdo con los tiempos y necesidades de diferentes grupos de alumnos, de manera tal que *todos* los estudiantes tengan las mismas oportunidades de acceso al conocimiento, y que se espere de *todos* ellos niveles mínimos comunes de desempeño en el uso de esos conocimientos. Esos niveles mínimos comunes, que no significan necesariamente un «techo» para las expectativas de aprendizaje, son lo que en este trabajo llamaremos *estándares*.

La formulación de esos estándares constituye una primera condición para un modelo centrado en logros. Para la organización de un sistema que

asume la responsabilidad pública central y local por los resultados de aprendizaje, es preciso enunciar las metas de manera clara y precisa, para que puedan ser comprendidas sin ambigüedades por todos los actores. En palabras de Lafourcade (1998):

Si bien suele ser común la determinación de fines de la educación y la adjudicación al sistema de responsabilidades por los mismos, son muy raros los casos en que tales fines han operado como hilos conductores de decisiones. Quizá la vaguedad de las formulaciones, la idea de intentarlos a través de una masa indiferenciada de actividades curriculares cuya incidencia se desconoce y el hecho de considerarlos como simples orientaciones, explique su valor decorativo. Un sistema orientado a logros se caracterizará, en este aspecto, por saber con certeza para qué ha sido creado y qué puntos deberá ir alcanzando en los distintos momentos de su acción. La formulación de metas claramente definidas y que abarquen suficientemente su quehacer, constituirá una tarea previa de significación crítica, ya que a partir de las mismas se ordenarán los respectivos procesos de logro, se determinarán las condiciones de factibilidad que deberán ser aseguradas y se precisarán las metodologías de control de gestión que sean pertinentes [...] Ello [impulsará] la imaginación para idear medios de logro de real incidencia y controles de gestión que [permitirán] conocer y mantener, de continuo, un estrecho margen de discrepancia entre lo propuesto y lo que se va logrando. (pp. 40-41)

En segundo lugar, es preciso otorgar márgenes más amplios de libertad de decisión a los actores, especialmente a los directores de centro y docentes, para buscar las formas más adecuadas de gestión institucional y acción pedagógica según las características y condiciones de educabilidad de los alumnos.

Esa búsqueda supone una tercera condición del modelo, que es el de suficiencia de recursos materiales y de capacitación profesional. Como se explicó anteriormente, el cálculo de los costos de un programa curricular que pretende ser logrado es clave para garantizar los mecanismos de financiamiento y responsabilizar a las autoridades políticas cuando esos mecanismos no sean respetados. La pregunta que deberá orientar los cálculos de suficiencia, según Lafourcade, será:

¿Cuál es la mejor estrategia que con un monto dado, una infraestructura existente y un apoyo potencial de la organización en vigor, asegure *en plazos estipulados* el logro de los objetivos acordados para el sistema? (p. 42; énfasis agregado)

En cuarto lugar, y como se ha explicado anteriormente, es necesario que los diferentes actores políticos y profesionales del sistema acuerden

cuáles serán las responsabilidades de cada uno por el logro de las metas propuestas. En otras palabras, si los alumnos no alcanzan las metas de aprendizaje que el sistema se propuso, la responsabilidad debe recaer, no sobre «el sistema» como una entidad abstracta, sino sobre los grupos específicos de personas que debían ofrecer las condiciones apropiadas para ese aprendizaje. Un modelo centrado en logros con mecanismos de responsabilización no se limita exclusivamente a establecer un sistema de sanciones, aunque las sanciones por repetidos fracasos también pueden constituir un componente importante del esquema. Otra forma posible de responsabilización es la difusión del logro de resultados entre la opinión pública, los padres de familia, etcétera; pero para esto es necesario sensibilizar ampliamente a la demanda de modo que esta pueda hacer una lectura efectiva de los informes de resultados de aprendizaje.

Una quinta condición del modelo es la organicidad del sistema. En contraste con el modelo burocrático, en el cual las unidades de acción trabajan en forma inconexa y desentendidas de la labor de las demás, un modelo centrado en logros necesita de diseños organizacionales complejos que aseguren el intercambio de información entre diferentes unidades, por ejemplo entre los diferentes equipos ministeriales de conducción para el desarrollo curricular, la formación y la capacitación docente, la medición externa de los resultados, de producción y licitación de textos escolares, entre otros. Vale agregar que para que esa comunicación y acción conjunta se realicen es necesario de un liderazgo sectorial competente y estable, el cual suele estar ausente en la mayoría de los países de la región.

Por último, un modelo de gestión curricular centrado en logros necesita un sistema de evaluación idóneo y lo suficientemente complejo como para captar no solamente los logros de aprendizaje de los alumnos sino también una variedad razonable de aspectos contextuales de implementación que explique los resultados que el sistema arroje periódicamente. En este modelo, los resultados de la evaluación pueden usarse de modo diferente y no es posible ni deseable establecer una forma única y válida para todos los sistemas educativos. El contexto político sectorial, la tradición pedagógica-curricular, la estructura y los mecanismos preexistentes de evaluación y supervisión en cada país determinarán en gran medida cuáles serán los instrumentos de evaluación externa más apropiados. Sin embargo, sí es preciso asegurar que la información recabada por esos instrumentos llegue a los actores educativos en el tiempo y la forma adecuados para su rápida utilización, y que llegue a la opinión pública y a las familias periódicamente para que se intensifique

gradualmente la demanda por mejores niveles de aprendizaje, así como la responsabilización profesional y política por satisfacer esa demanda.

2.2 Igualdad o equidad

Las políticas curriculares del siglo XX en América Latina, como se discutió anteriormente, se inscribieron en contextos políticos altamente centralizados y liderados por los llamados «Estados benefactores», que en nombre de la igualdad social impartieron directivas y lineamientos curriculares que debían materializarse en las escuelas mediante procesos pedagógicos y de gestión homogéneos, y con recursos distribuidos igualitariamente entre todas las subpoblaciones nacionales. Los programas curriculares que se diseñaron e implementaron bajo esa concepción se caracterizaron, consiguientemente, por desconocer la inmensa diversidad de contextos y necesidades dentro de la comunidad educativa; y por lo tanto, más que asegurar la igualdad, contribuyeron a abrir aun más la brecha de oportunidades entre los alumnos de los contextos socioculturales más favorecidos y aquellos que se encontraban desde siempre en los lugares más vulnerables de la escala social.

Si bien se realizaron a lo largo del siglo múltiples esfuerzos por reducir esa brecha —mediante la implementación de programas compensatorios y de atención a las poblaciones más desfavorecidas— el enfoque de esos esfuerzos fue básicamente paliativo pero no auténticamente remedial, en términos de lograr, como meta nacional, que todos los estudiantes alcanzaran y sostuvieran en el tiempo niveles mínimos comunes de logro académico.

Las reformas educativas de los años noventa, inscritas en contextos de democratización y de modernización de la gestión que promovieron el uso de información más objetiva sobre las desigualdades sociales en el sistema educativo, consideraron esas diferencias y fomentaron procesos de gestión más flexibles y descentralizados tendientes a la atención diferenciada de los grupos sociales según sus necesidades y condiciones iniciales. Dentro de esta tendencia, un nuevo elemento que se incorporó a los sistemas desde la década anterior fueron los sistemas nacionales de medición y evaluación de la calidad educativa, cuya función era, precisamente, la de revelar las diferencias de resultados entre las diferentes poblaciones y así poder diseñar más eficazmente medidas de política para remediarlas y compensarlas.

Sin embargo, la inestabilidad en los equipos de conducción y la débil voluntad política por llevar a término los ideales de equidad en las oportunidades, sumadas a diseños programáticos que no tuvieron en cuenta

el factor clave de las fórmulas de distribución de los recursos, hicieron que esos sistemas de evaluación, en su gran mayoría, cumplieran tan solo una función formal que poco ha impactado en la toma de decisiones para consolidar políticas auténticamente orientadas a la igualdad de oportunidades.

Consecuentemente, las reformas curriculares que hoy están en curso, si bien se han ido legitimando en su contenido desde una perspectiva democrático-participativa, no han logrado legitimarse política y socialmente como programas eficientes de equidad y calidad de aprendizajes escolares. Por lo contrario, las brechas de rendimiento académico entre diferentes regiones y distritos parecen perpetuarse, y con ello las oportunidades de movilidad e inserción social y laboral de los estudiantes¹⁴.

Existen, sin embargo, jurisdicciones o subsistemas educativos nacionales que, por algunas condiciones favorables preexistentes, liderazgos competentes y una visión política coherente y sostenida, han sabido aprovechar los beneficios de una gestión más descentralizada y logran, al menos al interior de su jurisdicción, resolver en gran medida las inequidades y falencias del sistema. Sobre esos subsistemas, y con la intención de indagar más profundamente sobre las condiciones y estrategias que posibilitaron la resolución de esos problemas, haremos hincapié en las secciones subsiguientes.

2.3 Equidad, suficiencia y calidad: Un ejemplo de propuesta programática centrada en logros de aprendizaje

El modelo de *suficiencia*¹⁵ para la gestión curricular propuesto por William Clune (1993) destaca la diferencia entre programas que *fomentan* la equidad y aquellos que la *garantizan* mediante fórmulas de gestión y financiamiento específicas y de instrumentos concretos de responsa-bilización. Los programas tradicionales que fomentan la equidad, según el autor, se centran en la provisión de insumos adicionales para las escuelas más desfavorecidas, mientras que los programas de suficiencia se centran en el logro de resultados, típicamente el de rendimiento estudiantil. El problema de los programas que solo se limitan a *fomentar* la equidad es que carecen de dispositivos conceptuales y prácticos que vinculen directamente los insumos con los

¹⁴ La evidencia para esta aseveración puede encontrarse en los numerosos informes nacionales de resultados de aprendizaje, que sistemáticamente y año tras año muestran cómo esas brechas se van repitiendo y profundizando.

¹⁵ Traducción del autor del nombre original en inglés *true adequacy*.

resultados programáticos esperados. Los programas de suficiencia, por su parte, remarcan la necesidad de calcular el costo total de un programa remedial que asegure que todas las escuelas desfavorecidas y con bajos resultados académicos alcancen niveles mínimos comunes de rendimiento, incluyendo no solo el costo de los insumos materiales necesarios, sino los de transformación de la estructura y de los esquemas de administración escolar.

Clune destaca también algunos conceptos y condiciones básicos que permiten y justifican la implementación de un programa de suficiencia. En primer lugar asume, y se respalda en la teoría psicológica cognitiva moderna, que todos los niños pueden aprehender conocimientos complejos, y que por lo tanto no es justo bajar las expectativas para los alumnos de medios socioeconómicos desfavorecidos. En segundo lugar, destaca mediante referencias a estudios de economía, que todos los actores de la comunidad educativa local pueden aprender a usar sus estrategias cognitivas para hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles. Por último, subraya los avances logrados en el campo de la psicometría moderna, que ha desarrollado instrumentos de medición de aprendizajes referidos a criterios y capaces de medir desempeños cognitivos complejos y significativos. En síntesis, y en palabras del autor,

...la implementación de un programa de suficiencia requiere que cada distrito [o jurisdicción educativa] adopte un conjunto de metas mínimas de aprendizaje, identifique los recursos necesarios para la consecución de esas metas y disponga de un plan de inversión a largo plazo para la asignación de recursos y para el desarrollo del plan instruccional correspondiente, que cuente con una estructura de implementación adecuada antes de realizar cualquier inversión, identifique los problemas de implementación y adopte una serie de cambios estructurales orientados a lograr mayores grados de costo-efectividad.¹⁶ (p. 391)

Clune subraya que «en general, el programa de suficiencia representa una integración más completa entre financiamiento escolar, gestión y organización», y que «en vez de proveer insumos y esperar que surjan buenos resultados de la estructura educativa existente, el programa prescribe dispositivos específicos para la asignación de recursos de maneras instruccionalmente efectivas». Por ende, el programa de suficiencia no busca solamente implementar fórmulas alternativas de redistribución fiscal, sino

¹⁶ Traducción del autor, al igual que la de todas las citas extraídas de textos en inglés.

supeditar la asignación de recursos al mejoramiento progresivo de los resultados de aprendizaje en las escuelas con relación a sus puntos de partida.

Aun en Estados Unidos, donde este programa de suficiencia fue propuesto y donde existen condiciones económicas, estructurales y legales-administrativas más favorables para su implementación, persiste la dificultad de calcular los costos mínimos para que las escuelas de menores recursos y menores resultados educativos alcancen los estándares mínimos que logran otras escuelas más favorecidas. Sin embargo, la vía judicial, a la que recurren los distritos cuando no cuentan con los recursos para alcanzar los estándares que el Estado prescribe, ha movilizado a los planificadores y decisores educativos a realizar estimaciones más precisas¹⁷, que a su vez permiten a las cortes de justicia determinar cuáles son las responsabilidades financieras del Estado. De esta manera, las decisiones de política sobre los niveles de calidad esperados no se congelan como expresiones de deseo y de discurso político sino que se ven obligadas a materializarse en la práctica.

El programa de suficiencia, por consiguiente, favorece mayores grados de responsabilización tanto por parte del Estado como de las escuelas, y precisamente por afectar los intereses de ambas partes, su implementación se vuelve polémica y logra instalarse en la agenda de opinión pública local. Consecuentemente, en la medida en que existen metas claras (y públicas) de aprendizaje, la participación y demanda local aumentan las posibilidades de contar con un presupuesto descentralizado pero sujeto a inversiones específicas, y con mecanismos de evaluación y difusión de los datos que informan a la comunidad sobre el nivel de logro de sus escuelas y de los estudiantes individualmente.

Un modelo de este tipo no debe confundirse con los modelos de mercado que fomentan la selección de escuelas por parte de los padres y que podrían costarle a algunas escuelas la pérdida de alumnado. El modelo de suficiencia, lejos de promover la competencia (que también podría ser válida en ciertos contextos), propone una estructura de financiamiento

¹⁷ Las estimaciones realizadas por Clune y por algunos estados de los EE. UU (por ejemplo, Nueva Jersey, por requerimiento de las cortes de justicia para resolver demandas al Estado por insuficiencia de recursos), incluyen cálculos específicos para los siguientes rubros: personal adicional para la enseñanza remedial de las capacidades básicas del currículo prescrito; capacitación docente; concientización y capacitación para padres de familia; vínculos con otros servicios sociales básicos ligados a la escuela; enriquecimiento del programa instruccional; equipamiento y mantenimiento de infraestructura; incentivos y aumentos salariales para docentes en zonas desfavorecidas; seguridad y mejoramiento del clima escolar (p. 400).

enfocado precisamente a las escuelas más desfavorecidas, para lograr una base más igualitaria de rendimiento inicial. De hecho, en América Latina se han intentado programas con esta orientación, por ejemplo de apoyo diferenciado a las escuelas rurales, pero en general las fórmulas de financiamiento y los procesos de gestión y pedagógicos estimulados han estado desvinculados de las expectativas de desempeño propuestas oficialmente, por carecer de una adecuada evaluación externa y de mecanismos concretos de responsabilización por los resultados.

Retornando a algunas de las consideraciones políticas que se hicieron en la sección anterior, vale la pena destacar que un abordaje de este tipo a la gestión curricular, si bien suele ser considerado tecnocrático y asociado a ideologías «de derecha», es en esencia una propuesta de alta sensibilidad social que ataca sin rodeos los serios problemas de equidad que han generado otras políticas irresponsables en nombre de una igualdad que, en la práctica, nunca llega a concretarse por falta de una adecuada tecnología programática y de gestión. Se trata de un tipo de tecnología que, además de ofrecer herramientas profesionales y estructuras sólidas de financiamiento, condiciona y compromete a todos los actores a defender políticamente el sostenimiento de los programas de reforma que se impulsan desde los gobiernos centrales.

3. UN MODELO DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS CURRICULARES EN AMÉRICA LATINA

En las secciones anteriores se consideraron algunos de los aspectos más importantes de los contextos políticos de las reformas educativas y curriculares en América Latina, así como del diseño de los componentes programáticos de los procesos de desarrollo curricular que han facilitado u obstaculizado una apropiada implementación de esas reformas.

A continuación, y sobre la base de esos aspectos políticos y técnicos que parecen tener mayor incidencia sobre el éxito de las reformas curriculares, se presenta un modelo de análisis que permitirá un enfoque más sistemático sobre cuatro casos nacionales de reforma curricular en América Latina: Perú, Colombia, Chile y Argentina¹⁸.

El modelo se inspira en el esquema de análisis diseñado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Académico (IEA)¹⁹ para el Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS) y, específicamente, para el Sub-análisis de Oportunidades de Aprendizaje (SMSO) realizado durante ese estudio. El esquema presenta tres fases diferenciadas de desarrollo curricular (currículum prescrito, implementado y logrado), correspondientes con cuatro niveles de concreción curricular del sistema (sistema, escuela, aula y alumno), y cuatro preguntas centrales sobre los procesos curriculares correspondientes a esas fases y niveles²⁰. Esas preguntas son:

1. ¿Qué se espera que aprendan los alumnos?
2. ¿Quién imparte la instrucción?
3. ¿Cómo se organiza la instrucción?
4. ¿Qué han aprendido los alumnos?

¹⁸ Los criterios para la selección de estos casos se explican en el anexo metodológico.

¹⁹ El desarrollo literal de esta y las demás siglas empleadas en este documento se presenta en el Anexo 3 (Glosario, siglas y acrónimos).

²⁰ Véase el esquema original completo en el Anexo 4.

Si bien el esquema fue concebido básicamente para un estudio sobre rendimiento académico mediante pruebas estandarizadas, es una aproximación sistémica al estudio de los procesos de desarrollo curricular en general, puesto que intenta revelar cuáles son los insumos y procesos materiales y pedagógicos, así como las condiciones del contexto social y familiar de los alumnos, que pueden explicar los resultados obtenidos por los países y sus subpoblaciones en ciencias naturales y matemáticas.

El modelo de análisis de SMSO se define como un modelo sistémico abierto que, además de revelar al menos parte de los procesos de implementación del currículum, considera las relaciones sistémicas entre las diferentes fases y niveles, incluyendo las instancias de realimentación, es decir, el uso de los datos arrojados por las evaluaciones externas para el mejoramiento de las condiciones y procesos pedagógicos, y el consecuente mejoramiento de los resultados de aprendizaje. Es también un modelo predominantemente deductivo, en tanto asume que existen unas metas curriculares definidas centralmente que deben ir redefiniéndose e implementándose en los niveles locales del sistema; aunque mediante el estudio de las relaciones sistémicas multidireccionales que propone, también asume que la práctica curricular no depende exclusivamente de las metas curriculares centrales. En este sentido, el esquema resulta útil para la organización de un análisis exploratorio de las políticas curriculares en América Latina, ya que estas también se plantean en forma deductiva, aunque se reconoce que su materialización está influida por varias prescripciones curriculares, como pueden ser los libros de texto, las prácticas observadas en el pasado y los marcos curriculares anteriores a las reformas.

El carácter deductivo de los procesos de desarrollo curricular en América Latina ha sido definido también como *un modelo de especificación*, en tanto las prescripciones centrales, logradas con mayor o menor grado de consulta a los actores locales, deben reinterpretarse y adecuarse según las necesidades y demandas de aprendizaje en los niveles regional, local y escolar (Terigi, 1999; Braslavsky, 1999; Sacristán, 1998). Estos autores también coinciden en señalar que los procesos de especificación del currículo no consisten en mecanismos puros que respetan estrictamente los marcos superiores de prescripción, sino que en cada nivel de especificación entran en juego las prácticas y referentes curriculares preexistentes (Terigi, 1999), que van influyendo en la «trama decisional» (Braslavsky, 1999) acerca de qué se espera que los alumnos aprendan finalmente.

Así planteado, el modelo de análisis utilizado en este trabajo quedaría configurado de la siguiente manera:

<i>Fases de política curricular</i>	<i>Componentes</i>
Currículum prescrito (insumos)	<p>Nivel nacional y nivel regional / municipal Elaboración de marcos curriculares de referencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consulta - Validación profesional y social / experimentación. <p>Marcos normativos y provisiones para la implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leyes y reglamentos. - Insumos y condiciones de implementación: Cálculo de costos y provisiones de sostenibilidad. - Diseño de programas de formación y capacitación de actores.
Currículum implementado (procesos)	<p>Nivel central y regional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de programas de provisión de insumos para la implementación. <p>Nivel escolar Elaboración del PEI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico institucional / selección de contenidos / diseño curricular. - Planificación y obtención de insumos. - Compromiso de logro. <p>Nivel del aula Elaboración de planes de aula:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selección de contenidos. - Estrategias pedagógicas. - Compromiso de logro.
Currículum logrado (resultados de aprendizaje)	<p>Nivel central / regional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluaciones nacionales / regionales e internacionales. Supervisión. <p>Nivel de la escuela y del aula</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos de evaluación interna y externa. - Uso de los datos. - Responsabilización por resultados.
Realimentación (uso de los datos para mejorar sistema y aprendizajes)	<p>Nivel central</p> <ul style="list-style-type: none"> - Responsabilización política. - Medidas de política. - Reasignación de recursos. - Reorientaciones curriculares y pedagógicas.

El esquema plantea, para cada fase, una serie de componentes (procesos o condiciones) que en este trabajo se considera deberían estar presentes en un programa de desarrollo curricular participativo y orientado al logro de las metas curriculares seleccionadas por el sistema. El esquema refleja también una combinación de lo que la bibliografía describe como la realidad de los programas de desarrollo curricular en la actualidad, con lo que en este trabajo se considera *debería ser* un desarrollo curricular adecuado, tal como se describe más adelante. Esta combinación²¹ puede resultar un tanto «resbaladiza» al momento de hacer el análisis de situación en los países seleccionados, pero metodológicamente se justifica por ser este un trabajo exploratorio que puede estimular futuros estudios sobre el tema con relación a un número de variables más acotado.

Hechas las salvedades metodológicas, procedemos entonces a la descripción de los componentes del modelo de análisis sistémico²².

3.1 Currículum prescrito

3.1.1 Elaboración de marcos curriculares de referencia

Consulta: Diversos estudios internacionales sobre planificación y política educativa indican que la participación de los actores locales en la determinación de metas incrementa considerablemente la voluntad de esfuerzo colectivo y, en consecuencia, las posibilidades de éxito en la implementación de los cambios (Lafourcade, 1998; Ostrom, 1998; Weiss, 1995).

Validación profesional y social / experimentación: Someter las nuevas propuestas de cambio a procesos sistemáticos de validación profesional y social mediante consultas o aplicaciones piloto-experimentales contribuye a legitimar los fines de los nuevos programas, a ajustar la propuesta misma y a anticipar dificultades que pudieran surgir luego durante la generalización.

²¹ Otras metodologías, como la de Process Mapping utilizada para el análisis de los procesos de desarrollo curricular en el Perú (GRADE, 2001), también combinan características ideales y reales en sus herramientas de análisis institucional.

²² Esta descripción asume una linealidad de eventos que en apariencia desconoce las innumerables interacciones posibles entre diferentes componentes y actores del sistema. Sin embargo, entiéndase esta propuesta como una aproximación parcial, y necesariamente limitada, al análisis de procesos de política infinitamente complejos que no pueden ser captados en su totalidad en un estudio de este calibre.

3.1.2 Marcos normativos y provisiones para la implementación

Leyes y reglamentos: Se precisan normas oficiales claras que asignen, sin ambigüedad ni superposición, las funciones de todos los actores centrales y locales, incluyendo la especificación de los canales formales de comunicación entre unidades y entre niveles de gestión. Una normatividad clara estimula la legitimación de los procesos en curso y evita la desresponsabilización de los agentes que se amparan en el vacío normativo para no cumplir con sus funciones (GRADE-MED, 2001; Rowan y Miskel, 1999). En este terreno se juegan también algunas de las decisiones más polémicas del sector educativo, especialmente las relacionadas con las leyes laborales del magisterio y con los mecanismos de responsabilización profesional por los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

Insumos y condiciones de implementación: La sola legislación de los cambios y la especificación de funciones han probado históricamente no ser suficientes para la implementación efectiva de reformas, pues solo resultan en la aplicación de cambios cosméticos y burocráticos por parte de los agentes locales (Sergiovanni *et al.*, 1998). Un programa de cambio responsable supone el diseño de los componentes programáticos que apuntalarán, en forma sostenida, la implementación; y simultáneamente un cálculo financiero adecuado y a largo plazo de los costos de los insumos necesarios. Merecen especial atención los programas de formación y capacitación de actores, que para el caso de los docentes involucran tanto el desarrollo de mejores habilidades pedagógicas como la profundización de conocimientos disciplinares complejos.

3.2 Currículum implementado

3.2.1 Nivel central²³

Se necesita de una adecuada y sostenida ejecución de programas de provisión de insumos para la implementación. Es importante destacar la diferencia

²³ Entiéndase por «nivel central» la instancia más alta de administración educativa de cada sistema o subsistema, o sea los ministerios en los casos nacionales y las secretarías de Educación en los casos de las ciudades de Bogotá y Buenos Aires cuando se los trata individualmente.

entre programas que apuntan a resolver urgencias durante el impulso inicial de las reformas en los contextos más desfavorecidos de aquellos que se planifican racionalmente para mejorar gradual y *sostenidamente* las condiciones de implementación en todas las escuelas, especialmente en las más necesitadas. Varios países de la región han implementado los llamados «proyectos de mejoramiento educativo» (Gajardo, 1999), que incentivan a las escuelas a realizar propuestas de mejoramiento institucional y de logro académico, basados en el establecimiento de metas específicas de cambio y acompañados de cálculos precisos sobre los insumos necesarios para la implementación, así como de los tiempos estimados para la concreción de los cambios. Dichos programas deben estar acompañados por adecuados programas de evaluación y monitoreo externos, tal como se sugiere en el programa de suficiencia descrito anteriormente.

3.2.2 Nivel escolar

La primera instancia de implementación de los programas curriculares centrales se da en la elaboración del proyecto curricular escolar, que en América Latina suele inscribirse dentro del marco de elaboración del PEI. Para esto, se espera que las escuelas realicen un diagnóstico del contexto sociocultural de la institución y de las necesidades de aprendizaje de los alumnos, con relación a su realidad social y a sus experiencias y logros educativos anteriores. Dichos diagnósticos permiten seleccionar los contenidos del currículo central que resultan prioritarios para el alumnado local y proponer un diseño curricular adecuado a esos contenidos. Ese diseño consiste no solamente en la selección misma de los contenidos sino en una forma particular de secuenciarlos, distribuirlos a lo largo de la experiencia escolar, combinarlos entre sí, así como de tratarlos con diferentes grados de complejidad. En este punto es donde se hace crítica una noción clara de «estándar» en la prescripción del currículo central, para evitar que, por falta de capacidad profesional, de insuficiente conocimiento de las disciplinas por parte de los docentes o de una falsa concepción sobre «diversidad», se termine bajando las expectativas de aprendizaje para los alumnos en contextos más desfavorecidos o culturalmente diferentes.

La elaboración del PEI, si sigue una adecuada línea de desarrollo programático y es apoyada con medidas de política auténticamente descentralizadas, contiene también especificaciones sobre los mecanismos

que serán utilizados para obtener el financiamiento necesario para la implementación del proyecto educativo y, finalmente, para el logro de los resultados educativos que se proponen. En este sentido, el componente curricular del PEI se considera no solamente un orientador de las prácticas pedagógicas de la escuela sino un compromiso de logro de las metas curriculares por parte de los profesionales locales y de la comunidad misma. Cabe destacar que ese compromiso solo es posible, o deseable, si las metas mencionadas se socializan y hacen públicas entre las familias y la sociedad civil de la localidad.

3.2.3 Nivel del aula

La segunda instancia de implementación es la de la planificación curricular anual y subanual que realizan los docentes. Esta planificación supone una nueva instancia de reordenamiento de los contenidos establecidos en el PEI para atender las particularidades del grupo de alumnos a cargo del docente, según lo que las evaluaciones internas o externas indiquen acerca de los logros y dificultades mostrados por el grupo en periodos anteriores. Nuevamente, el reordenamiento de contenidos no implica que deban bajarse las expectativas de alcance si el grupo o algunos alumnos no parecen estar preparados para el reto de aprehender esos conocimientos. La planificación en este nivel es más bien una búsqueda de la mejor manera de organizar y facilitar el aprendizaje de acuerdo con las características del grupo. Al igual que con la formulación del proyecto curricular institucional, la planificación no supone solamente una orientación de la práctica pedagógica sino un compromiso de logro de todas las metas de aprendizaje propuestas frente a los alumnos, la institución y la comunidad.

3.3 Currículum logrado

3.3.1 Nivel central o regional

Un programa curricular nacional orientado a logros requiere de mecanismos de evaluación externa que permitan recoger, sistematizar y difundir información sobre los resultados de aprendizaje logrados por el sistema, así como sobre las condiciones y procesos de implementación que facilitan u

obstaculizan los logros. Los fundamentos de este requerimiento han sido tratados generosamente en la literatura contemporánea sobre evaluación y política educativa y curricular (Lafourcade, 1998; Braslavsky, 1999; PREAL, 1998; Sacristán, 1998; Filmus, 2002, entre otros) y han sido reconocidas por la gran mayoría de los países de la región, los cuales incluyen dentro de su programa de desarrollo curricular un componente de medición de aprendizajes.

Esos componentes tienen características variables, según las necesidades de información percibidas y las capacidades técnicas locales, pero en general apuntan al recojo de información sobre resultados en algunas áreas curriculares seleccionadas, de manera censal o muestral, y con pruebas referidas a normas o a criterios dependiendo del uso que se pretende dar a la información. En algunos casos las evaluaciones son de alta implicancia, es decir, los resultados afectan a las instituciones o a los individuos mediante incentivos o sanciones (salarios, promoción, graduación, financiamiento, etcétera), mientras que en otros casos son de baja implicancia y solo son utilizadas para detectar insuficiencias en el sistema y así focalizar mejor los insumos para su implementación. En cualquier caso, las evaluaciones externas son necesarias para monitorear el logro gradual de las metas curriculares del sistema, para tomar medidas correctivas cuando los datos lo justifiquen y, especialmente, para mantener vivo el contrato de calidad educativa entre el Estado y las escuelas, y entre las escuelas y la comunidad.

3.3.2 Nivel de la escuela y del aula

En estos niveles es necesaria de la evaluación tanto interna como externa. Los instrumentos de evaluación interna, es decir, aquellos que diseñan los directores y docentes para su propio centro, son necesarios para monitorear el logro de las metas curriculares de acuerdo con las expectativas de los profesionales más directamente vinculados con los alumnos, y para realizar los ajustes curriculares y pedagógicos necesarios a medida que los alumnos van respondiendo a las exigencias escolares. Sin embargo, ese tipo de ajustes suele significar en muchos casos una reducción de las expectativas de aprendizaje que los docentes tienen sobre los alumnos, o sobre algunos alumnos, y por eso se hace necesaria la evaluación externa. La evaluación externa permite tener medidas más «objetivas» del logro de los alumnos con respecto a las metas curriculares del sistema. Si bien los instrumentos externos de evaluación suelen tener limitaciones por su validez para medir a todos los estudiantes «con la misma vara», también son valorados por muchas

escuelas por brindar información sistemática que no se puede obtener fácilmente con instrumentos confeccionados dentro del ámbito escolar. En este sentido, el reto principal para cualquier sistema es el de lograr una alineación coherente y profesional entre las formas de evaluación interna y externa, de tal manera que se utilicen criterios e indicadores de logro similares para la evaluación en ambos casos, y que se manejen técnicas de medición compatibles entre sí, por ejemplo, para la construcción de ítemes de respuestas abiertas (v. gr. redacción de textos, explicación de fenómenos naturales), de demostración de destrezas (v. gr. prácticas de laboratorio) o de respuestas cerradas de opción múltiple. En los sistemas donde se realizan evaluaciones censales, el principal reto para la escuela es dar un uso adecuado a los datos de las evaluaciones externas, difundiéndolas entre los docentes, las familias y la comunidad para reforzar y renovar el compromiso de logro de las metas curriculares institucionales.

3.4 Realimentación

Por *realimentación*, en un esquema sistémico abierto de gestión curricular, se entiende el uso de la información de monitoreo y evaluación con dos fines principales: la responsabilización profesional y política, y el mejoramiento de las condiciones de implementación. Cuando existen sistemas de evaluación de alta implicancia, los resultados pueden tener consecuencias importantes para las escuelas y los docentes. La realimentación en este caso, vista desde el Estado, consiste en mejorar las condiciones de implementación mediante la selección paulatina de los profesionales más aptos para la labor docente, y la exclusión del sistema de los que no pueden o desean responder a la altura de las demandas del sistema. Por otro lado, existe la responsabilización política del Estado frente a las escuelas y la sociedad. Desde esta perspectiva, la difusión adecuada de los resultados de aprendizaje pone al Estado en situación de rendir cuentas sobre la efectividad de las políticas y programas curriculares implementados que, en última instancia, son financiados por todos los contribuyentes del sistema. Finalmente, la realimentación o uso de los datos de las evaluaciones puede tener como objetivo el diseño y focalización de programas que permitan redistribuir los recursos humanos y materiales, así como el rediseño o mejoramiento de las estrategias pedagógicas de los docentes, para atender más eficiente y racionalmente las necesidades de algunos o de todos los grupos socioeducativos. Los países latinoamericanos han optado por diferentes formas de uso de los datos de

las evaluaciones externas, coincidentes todas con uno o varios de los elementos de la tipología aquí presentada, y sus estrategias serán materia de discusión en las próximas secciones.

4. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO CURRICULAR EN PERÚ

Las reformas curriculares iniciadas en el Perú en la década de los noventa se llevaron a cabo a partir de una serie de diagnósticos que ponían en evidencia algunas de las falencias de los procesos de desarrollo curricular de las décadas anteriores.

Los principales referentes curriculares anteriores a la reforma en curso fueron los desarrollados a partir de la Ley de Educación de 1972, durante el gobierno militar de Velasco Alvarado, y las posteriores modificaciones que se introdujeron con la Ley de Educación de 1982, y más tarde con la aprobación de algunos reglamentos complementarios, como el de «Educación para la vida» y el de «Política Educativa en Marcha» durante la gestión del presidente Alan García Pérez.

La reforma de los años setenta introdujo elementos novedosos a la gestión de la educación pública, principalmente de fomento a la organización y participación local y comunal, así como algunas medidas relativamente fuertes de provisión de insumos para la implementación educativa. En cuanto al currículo, se elaboró una propuesta cuyos contenidos se orientaban fuertemente al desarrollo de una conciencia política nacionalista y revolucionaria, que estuvo acompañada de movimientos importantes de formación docente y de revalorización del papel de la pedagogía como agente principal de reforma. La crítica más importante con relación a esa propuesta curricular es que no logró incentivar niveles satisfactorios de participación local y escolar, debido en parte a que la prescripción de contenidos de aprendizaje era demasiado rígida y centralizada. Otra crítica es que el gobierno, y la reforma del Estado en general, fueron perdiendo fuerza, por lo que hacia el final de la gestión de Velasco ya se habían comenzado a dismantelar componentes importantes del programa.

Posteriormente, a partir de la Ley de Educación de 1982, el currículo sufrió nuevas transformaciones; los contenidos vuelven a centrarse en el desarrollo de las habilidades individuales del estudiante, principalmente

cognoscitivas, y se pierde el énfasis socio-reconstruccionista de los años setenta. Según diagnósticos nacionales (Ministerio de Educación del Perú, PNUD, GTZ, 1993) esa propuesta curricular era básicamente de corte «academicista» y su implementación suponía la utilización de métodos pedagógicos expositivos y memorísticos.

Durante el segundo quinquenio de los años ochenta, y aún dentro del marco de la misma Ley de Educación, la gestión sectorial promovió la introducción de nuevas medidas de organización de la gestión curricular, a la vez que intentó devolver al currículo algunos de los contenidos de significado social que había perdido con la Ley de 1982. Se incorporaron nuevos contenidos sobre educación ciudadana y se enfatizó el papel de la educación en el desarrollo nacional. Entre las medidas innovadoras de gestión curricular aparecen principalmente las de diversificación del currículo, que permiten a las administraciones educativas regionales y microrregionales hacer adaptaciones al currículo según su realidad sociocultural particular. Esta posibilidad de diversificación, que en realidad había sido introducida por el Decreto Supremo 03-83, no llega a concretarse durante los años ochenta, lo cual se atribuye principalmente a las débiles capacidades profesionales y administrativas de los órganos regionales y locales de supervisión.

A partir del año 1993, con el país embarcado en fuertes procesos de reestructuración y modernización del Estado, y de «reinserción» en los círculos del financiamiento multilateral, comienzan a realizarse varios diagnósticos sobre la situación curricular de la educación peruana con vistas a establecer líneas de acción para una reformulación de los contenidos de aprendizaje, y de las estrategias de organización y gestión que habrían de conducir los cambios. Algunos de esos diagnósticos indicaron que no era posible atribuirle al currículo entonces vigente la responsabilidad por las deficiencias de aprendizaje percibidas en el sistema, y que se necesitaba de estrategias de «consolidación curricular» y de investigación sobre la práctica de ese currículo, para determinar si una reforma curricular de fondo era justificable. Según el diagnóstico realizado en 1993 por el Ministerio de Educación del Perú (MED) junto con la agencia de cooperación alemana (GTZ), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, «El principio estratégico que debe guiar toda intervención en el área de currículo es el de evitar frustraciones que surjan como consecuencia de pedir cambios donde la necesidad no es evidente». En ese momento ya se había iniciado en el MED la elaboración de un documento de trabajo para justificar la necesidad de una reforma curricular, pero sin

que se hubiera intentado antes mejorar las condiciones de implementación del currículo vigente, y sin haber evaluado sistemáticamente los resultados antes de emprender la elaboración de un nuevo marco curricular.

Otro diagnóstico de ese año, publicado por el MED, GTZ y el PNUD, realizó una revisión crítica de los currículos nacionales de las dos décadas anteriores y concluyó que «el currículo experimenta fracasos ostensibles», aunque nuevamente reconoció los aportes significativos de los esfuerzos de elaboración curricular anteriores y la necesidad de basar todo nuevo cambio en la experiencia acumulada en materia de gestión curricular. Estas conclusiones, un tanto contradictorias y sustentadas con largos argumentos sobre la urgente demanda social por renovar los contenidos curriculares, seguramente influyeron las decisiones de los equipos técnicos del Ministerio, quienes a partir de ese año echaron a andar las propuestas y primeras medidas de reforma del currículo nacional.

En consonancia con algunas de las conclusiones expresadas en el diagnóstico sobre el currículo de educación primaria (1993), las nuevas propuestas curriculares que se oficializaron a partir de los años 1997 y 1998 para primaria, y 2001 para secundaria, se fundamentaron en las siguientes demandas de cambio:

- *Demandas sociales del currículo:* Orientación de los esfuerzos educativos al desarrollo nacional y la preparación del individuo para sumarse a esos esfuerzos. Trabajo productivo y activo-protagonista. Actitudes democráticas y participativas. Eliminación de la marginación, la desigualdad racial, la desigualdad entre poblaciones urbanas y rurales, y la violencia social.
- *Demandas culturales:* Reconocimiento y consolidación de las diferentes identidades étnicas y lingüísticas. Promoción de la ética pública, el respeto por la ley, y el desarrollo tecnológico-científico.
- *Demandas políticas:* Consolidación de la democracia, estimulación a la participación ciudadana y mejoramiento de la imagen internacional.

El currículo vigente de educación primaria establece una nueva organización de la escolaridad, que si bien se mantiene en seis años de duración, propone una distribución curricular consistente en tres ciclos de dos años académicos cada uno. Plantea también, al igual que la propuesta de la Ley de 1982, una estrategia de especificación gradual del currículo, que empieza en el nivel central y luego se va diversificando en los niveles regional, local y escolar.

Los contenidos se agrupan por áreas de desarrollo, con lo cual se intentó originalmente romper, al menos es parte, con la división clásica de los conocimientos en disciplinas formales de estudio. De esta manera, el currículo actual queda dividido en cinco áreas troncales de desarrollo del estudiante: área de comunicación integral, área personal-social, área lógico-matemática, área de ciencia y ambiente y área de formación religiosa. A su vez, cada área de desarrollo está organizada en ejes curriculares que atraviesan y dan sentido a los contenidos disciplinares al momento de elaborar los diseños curriculares en el ámbito escolar. Esos ejes son el de identidad personal y cultural, el de conciencia democrática y ciudadana, y el de cultura creadora y productiva.

Pero quizá el mayor esfuerzo de cambio curricular ha estado centrado, al igual que en muchos otros países de la región, en la propuesta y posterior implementación de un currículo basado en *competencias*. Este término marca un cambio de paradigma en la concepción del aprendizaje y del papel de la educación en la sociedad moderna. Se sostiene que las competencias, a diferencia de los objetivos académicos que caracterizaban a los currículos anteriores, apuntan a la formación de individuos sanos e íntegros, que participan activa y constructivamente en su medio social y en el mundo. El logro de estas metas requiere de la definición de un perfil de alumno diferente. En teoría, un alumno o ser humano *competente* es el que combina eficazmente cuatro tipos de saberes: un saber conceptual (o simplemente «saber»), un saber procedimental (saber hacer), un saber actitudinal (saber ser), y finalmente un saber metacognitivo (saber aprender)²⁴. Así, la persona demuestra una competencia cuando decide poner el conocimiento conceptual a su servicio y al del medio en el que se desenvuelve, en forma eficaz y eficiente. Además, es capaz de reflexionar sobre ese proceso, y así reproducir y mejorar su desempeño en nuevas situaciones o contextos.

Se afirma que las competencias así planteadas, y centradas en saberes de relevancia y pertinencia social y afectiva para los alumnos, hacen de la educación un proceso de *aprendizaje significativo*, otra de las nociones epistemológicas que protagonizan la propuesta curricular vigente.

En el ámbito de la educación secundaria, los procesos de elaboración e implementación de una propuesta curricular renovada han sido mucho más complicados y desafortunados. En los años 1997 y 1998 se elaboró

²⁴ Véase Pinto Cueto (1999).

toda una nueva estructura curricular que buscaba homogeneizar criterios entre la educación media y la educación media superior, o bachillerato²⁵. El plan de bachillerato se aplicó experimentalmente durante dos años pero luego fue abortado por el recambio de las autoridades políticas del sector. El plan de secundaria, por su parte, se aplicó en más colegios y tuvo una mayor duración, pero su estructura curricular ya está nuevamente en revisión y pronto será implementado un nuevo programa. Sin embargo, la falta de tiempo y esfuerzos dedicados a este nuevo programa, y en consecuencia el gran nivel de disenso irresuelto en torno al enfoque epistemológico y a los contenidos disciplinares, explica que solo se haya podido planificar los contenidos curriculares del primero y último año de la secundaria, mientras que el resto se ha dejado para ser diseñado en años posteriores.

En cuanto a la educación técnica secundaria, el escenario se presenta igualmente confuso. Durante la reforma curricular de los noventa los colegios secundarios de variante técnica recibieron poca atención, tanto oficial como del sector productivo. La educación técnica en el Perú, especialmente a partir de los años setenta, ha sido más fuerte y mejor organizada en el nivel postsecundario, denominado de «educación superior no universitaria» de carácter profesional. Los institutos superiores tecnológicos, que son públicos pero frecuentemente apoyados técnica y financieramente por empresas privadas o agencias públicas que no pertenecen a la estructura del MED, están más legitimados y cuentan con mejor infraestructura y programas que las escuelas secundarias de variante técnica, además de que ofrecen certificaciones de habilitación reconocidas por el sector productivo. Las familias y los estudiantes mismos perciben, acertadamente, que no es rentable invertir en una educación técnica secundaria cuando la preparación y la certificación no serán de utilidad para una inserción efectiva en el mundo laboral. Esto quizá explica por qué la educación técnica secundaria capta solamente un 16% de la matrícula estudiantil.

En el año 1982, las escuelas técnicas mejor equipadas fueron elevadas a la categoría de institutos superiores, mientras que las restantes quedaron desatendidas y desorientadas en la tarea de definir o redefinir sus programas curriculares. En general, estas escuelas optaron por orientaciones o

²⁵ La iniciativa por un programa de bachillerato surge a mediados de los noventa cuando el Presidente declara públicamente que las escuelas debían poder preparar a los estudiantes para ingresar a la educación superior sin tener que asistir a academias privadas para tal fin. El proyecto se inició en forma abrupta, para cumplir rápidamente con el «mandato» presidencial, pero no contó con la legitimidad que puede otorgar la demanda genuina de la sociedad y de la comunidad educativa.

especialidades que, lejos de decidirse mediante un proceso responsable de consulta a empresarios y empleadores, responden más bien a criterios de *marketing* institucional para captar matrícula. Así, por ejemplo, muchas escuelas adoptaron programas vinculados a la informática o a las áreas de bienes y servicios solo porque atraían a mayores cantidades de alumnos, pero sin base en una demanda real del mundo productivo local o regional. Consecuentemente, los egresados de estas escuelas se encuentran ante un escenario de difícil inserción laboral y de aun más difícil acceso a la educación superior (Acosta, s/f).

Estos problemas podrían haberse resuelto, y en gran medida evitado, si se hubiese prestado mayor atención a este subsector de la educación secundaria durante los esfuerzos de reforma de los noventa. Sin embargo, parece evidente que no se trata solamente de un descuido sino de una intención solapada de dejar que las escuelas secundarias técnicas se extingan gradualmente, en parte sustentada por la noción de algunos grupos sectoriales de que una educación diferenciada tiende a perpetuar la segmentación socioeconómica de la población. Actualmente, los colegios técnicos que mantienen sus programas y una alta demanda social son los que han logrado alianzas importantes con agencias privadas u oficiales de cooperación internacional que les proveen del oneroso equipamiento que una educación técnica de calidad requiere.

4.1 Análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación curricular en el Perú

4.1.1 Currículum prescrito

Marcos normativos

Un repaso rápido de la sucesión de leyes, reglamentos, decretos y directivas emanadas desde el Ministerio de Educación en los últimos veinte años da cuenta de que el sector educativo en Perú ostenta un sistema normativo ambiguo, vertical y no siempre sensible a las necesidades reales de los profesionales y usuarios del sistema educativo. Se observa una escasez de lineamientos de política educativa en los cuales el MED exponga claramente y por anticipado las estrategias trazadas y los alcances de la reforma peruana. Los documentos de política educativa producidos entre 1993 y el 2000 por el MED, dirigidos a la comunidad educativa y a la sociedad civil en general,

no han tenido una distribución amplia ni se han plasmado en *lineamientos* precisos que posibiliten una mejor comprensión sobre el sentido de las orientaciones y el porqué del desarrollo de determinadas estrategias para la modernización del sector. Por el contrario, las reformas impulsadas por el Ministerio a partir de los noventa se han desarrollado al amparo de un marco normativo que se ha ido «ensamblando», no siempre consistentemente, según las necesidades que han ido surgiendo en el camino.

Durante los talleres y entrevistas realizadas con equipos de la sede central del Ministerio de Educación y de algunas instancias intermedias se observó que un foco de atención constante de los actores es la demanda de orientaciones claras acerca de los procedimientos para regular los procesos, no ya en términos de asignación de funciones y responsabilidades, sino en formatos de descripción de buenas prácticas posibles que ejemplifiquen el tipo de labores y resultados que se espera de su gestión. Una estrategia de este tipo podría, en efecto, ayudar a escoger las mejores opciones de acción y podría eliminar o reducir la necesidad de elaboración de normas específicas para cada circunstancia novedosa que emerja en el proceso de reformas.

Se observa que la superposición de normas en el tiempo, fruto de la emisión de leyes y reglamentos sin la correspondiente derogación de los referentes anteriores, y la escasa difusión y explicación que se brinda desde el MED para su implementación, resulta irónicamente en una suerte de vacío normativo que es usado por muchos actores para justificar la inacción en sus labores. Uno de los ámbitos donde es más evidente este vacío normativo es en el de gobierno escolar para la toma de decisiones sobre, por ejemplo, la contratación docente, los alcances y ámbitos de la participación de padres de familia, o los mecanismos de recaudación e inversión de los aportes materiales que las familias realizan periódicamente.

Consulta y validación profesional y social de los contenidos

Durante todo el proceso de construcción de los actuales marcos curriculares no hubo esfuerzos consistentes por realizar convocatorias ni consultas extensivas a la comunidad educativa ni a la sociedad civil que permitieran realizar una auténtica validación del currículo ni de los elementos de implementación que harían posible su entrega. Ciertamente, hubo casos y momentos que podrían ser considerados excepcionales, como el lanzamiento del programa piloto del bachillerato, la construcción *cuasi* colectiva del programa piloto de reforma de la formación magisterial, el diseño de los

perfiles de las carreras técnico-profesionales y, en ciertos momentos, el desarrollo de la propuesta de estructura curricular básica de los primeros ciclos de primaria. Sin embargo, esos mecanismos de consulta fueron más bien formales y relativamente acotados, y no se brindó información sobre los procedimientos establecidos para garantizar una debida consideración de las propuestas u observaciones recibidas, ni quedó registrado ni comunicado qué aportes externos fueron recogidos en la normatividad o en los programas, ni las razones por las cuales algunos de ellos fueron ignorados o desechados. El resultado de ello es que las consultas aún no se constituyen en una práctica permanente o sistemática de la gestión del sector.

En el caso de secundaria, la ausencia de mecanismos efectivos de consulta y de recojo de experiencias anteriores dio lugar a propuestas apresuradas y difícilmente institucionalizables. El debate al interior del Ministerio, gobierno tras gobierno, sigue eternizándose en torno a qué tipo de educación secundaria se desea y qué tipo de currículum debe darle contenido. Esta es una discusión que, de haber sido debidamente conducida a tiempo y con mayor participación social y profesional, podría haberse saldado muchos años atrás.

El Ministerio no cuenta con canales ni mecanismos de comunicación que permitan a las distintas instancias educativas, especialmente a las escuelas, mostrar a la administración central sus experiencias concretas en la convocatoria a otros actores en sus procesos educativos ni los efectos positivos o negativos que ellos habrían generado. Asimismo, en la medida en que no se ha definido el papel de los órganos intermedios (unidades regionales y locales de servicios educativos), y dada la escasa capacitación recibida, estos no han estado en condiciones ni de difundir la propuesta educativa, ni de recoger sistemáticamente información sobre los logros y dificultades en materia de diversificación y concreción curricular.

Cabe destacar que durante el año 2001 se realizaron los primeros esfuerzos sistemáticos por consultar a la sociedad civil acerca de algunos de los temas prioritarios de la agenda educativa. Con miras a lograr un acuerdo nacional sobre educación, se llevó a cabo una consulta que, entre otros temas, buscaba recoger información sobre la percepción de la población acerca de la pertinencia de los contenidos curriculares vigentes. Si bien el diseño de la encuesta no permitió rescatar opiniones de fondo ni establecer qué grupos exactamente aportaban diferentes opiniones, y si bien los resultados de esa encuesta no parecen estar influyendo en las decisiones actuales sobre currículum, al menos pueden interpretarse como un primer paso en la búsqueda de consenso para próximos emprendimientos de política.

En el nivel central, se realizan pocas investigaciones que permitan un desarrollo curricular creativo, innovador y pertinente, y que permitan lograr sistemáticamente productos técnica y socialmente validados. Funcionarios y representantes del medio académico educativo peruano señalan la falta de una agenda de prioridades o de un plan de investigación de corto y mediano plazo. Por el contrario, los temas de investigación elegidos obedecen a menudo a sugerencias de los organismos de cooperación internacional, o a las urgencias del momento. Incluso cuando el Ministerio comisiona estudios que requieren que distintas instancias proporcionen insumos informativos o de otra índole para su desarrollo, la cultura organizacional y la falla de los mecanismos de coordinación con frecuencia atentan contra la provisión oportuna de esos elementos a los investigadores contratados.

Los análisis realizados sobre las tareas de investigación al interior del Ministerio de Educación (GRADE, 2001) sugieren que ese proceso es relativamente superficial y de cuestionable calidad. Normalmente no hay tiempo ni recursos (bibliográficos, económicos y humanos) para dedicarlos a esta actividad. No hay tampoco capacidades desarrolladas para sistematizar la información proveniente de las actividades de monitoreo (que son una especie de sustituto de las evaluaciones de impacto) y, por tanto, no hay un uso o aprovechamiento eficiente de la riqueza potencial de esas investigaciones. De la misma manera, la comunidad académica local es consultada sobre las nuevas propuestas cuando los documentos de trabajo están ya muy avanzados, por lo que es poco lo que los profesionales consultados pueden aportar.

Para el caso del bachillerato, se realizó una evaluación de la experiencia piloto y se publicó un libro con los resultados. Sin embargo, no puede decirse que se haya tratado de una validación pues, según los mismos profesionales responsables del proyecto, la evaluación careció de rigor técnico y metodológico. Además, esa publicación tuvo escasa difusión y no ha sido tomada en cuenta por las actuales autoridades para el diseño de la «nueva secundaria».

Planificación de insumos y condiciones de implementación

La década de los noventa presenta dos etapas de planificación de la reforma educativa, coincidentes con el primer y segundo quinquenio de ese período. El primer quinquenio se caracteriza por dos grandes líneas de política: una orientada a la municipalización de la gestión educativa, a la promoción de la gestión privada de los colegios públicos y a la reforma del sistema de

asignación de recursos; la otra, orientada al mejoramiento de la infraestructura escolar, principalmente a través de la construcción de colegios.

En la segunda mitad de la década solamente se mantiene la segunda de estas líneas de política, mientras que se da a marcha atrás con la municipalización y la privatización de colegios públicos. El período se caracteriza por el inicio del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP), con un crédito del Banco Mundial, cuyo trabajo se orientó hacia cuatro áreas principales de acción: cambio curricular en educación primaria; mejoramiento de la infraestructura escolar y dotación de materiales educativos; creación de un sistema nacional de medición de la calidad educativa, y fortalecimiento institucional de la sede central del MED y de los órganos intermedios. Hacia finales de la década se gestionó una segunda etapa de préstamos que contribuyó a la implementación piloto-experimental del programa de bachillerato y a la modificación del currículo y estructura de la educación secundaria. Con la nueva gestión a partir del gobierno de Alejandro Toledo, se dio marcha atrás con el plan de bachillerato, regresando a la estructura anterior del sistema de educación secundaria, y se decidió comenzar de cero con la reforma curricular en ese nivel.

La información recogida para este análisis indica que si bien el Programa MECEP fue lo suficientemente comprensivo y estuvo liderado con relativa estabilidad y alta capacidad profesional, su enfoque estratégico, y financiero en particular, no contempló cálculos concretos de costos de implementación a largo plazo. Los fondos para inversión fueron negociados con los bancos y con otras agencias de cooperación en función de los costos de «montaje» de la reforma curricular, y de algunas estimaciones generales sobre la capacidad del Estado para sostener las inversiones anualmente a largo plazo, pero nunca se realizó un cálculo financiero adecuado sobre el costo exacto de implementación anual por alumno o por escuela. Es decir, no se conoció el costo, ni siquiera una estimación, de un plan educativo que permitiera ofrecer a los estudiantes las oportunidades de aprendizaje adecuadas para acceder al currículo oficial.

4.1.2 Currículum implementado

Estrategias y problemas generales de implementación

Entre los programas que mayor protagonismo tuvieron dentro del proceso de reforma del currículo estuvo el Plan Nacional de Capacitación Docente

(PLANCAD), que desplegó una serie de líneas de trabajo para actualizar las capacidades de los docentes en servicio. El programa dependía directamente de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente del Ministerio de Educación, pero se optó por una estrategia de tercerización de los servicios, para que estuvieran en manos de universidades, ONG e institutos pedagógicos. El financiamiento para la oferta de capacitaciones estaba sujeto a concursos de licitación por parte de esas instituciones, las cuales se constituían en *entes ejecutores* de los programas de actualización diseñados desde el Ministerio de Educación.

La figura de estos entes ejecutores, si bien permitió al Ministerio ampliar su capacidad de cobertura a una mayor cantidad de regiones y escuelas, fue y es cuestionado severamente por los profesionales e investigadores del sector. Las críticas más generalizadas se centran en dos problemas principales. En primer lugar, se cuestiona que el Ministerio de Educación deba adoptar doctrinariamente una línea teórico-epistemológica determinada, como ha sido el caso con las nuevas corrientes constructivistas, y que se obligue a los entes ejecutores a realizar las capacitaciones en estricta adhesión a esas teorías. En segundo lugar, se ha comprobado mediante observaciones de campo (GRADE, 2001) que las débiles capacidades profesionales de los entes ejecutores convertían las capacitaciones en experiencias de transmisión frontal de los contenidos prescritos por el Ministerio, repitiendo así el modelo pedagógico que supuestamente intentaban revertir mediante su intervención.

En la visión de los planificadores, especialmente desde la administración general del MECEP, esa lógica deductiva de las capacitaciones se justificaba por la gran necesidad de instalar un nuevo discurso pedagógico en el sistema, que solo podía llevarse a cabo mediante un programa que transmitiera postulados teóricos claros y relativamente unívocos. En otras palabras, la precariedad y desactualización pedagógica observada en el magisterio peruano²⁶ ameritaba una «colonización» (en palabras de un entrevistado) intelectual de los actores educativos que modificara la forma de pensar el currículum y la pedagogía.

Quizá la mayor debilidad de esta estrategia, según señalan académicos y funcionarios del sector, radicó precisamente en la apuesta por un discurso

²⁶ Diversos diagnósticos sobre la práctica docente peruana describen a los maestros como agentes transmisores de conocimientos declarativos, y con escasa capacidad para hacer de la experiencia pedagógica un acto significativo, desde el punto de vista personal y social, para los estudiantes. Se observa, también, una insuficiencia grave en su propia alfabetización funcional, tanto en las áreas comunicacionales como en las lógico-matemáticas y científicas.

y una metodología prescritos centralmente, cuando en realidad se debió partir de los conocimientos previos de los docentes para que, desde esa base y en función de unas metas claras y consensuadas de aprendizaje, se construyeran localmente las formas pedagógicas más adecuadas para que los alumnos accedieran al currículum y lograran las metas mencionadas. Dentro de este esquema, se argumenta, debió jugar un papel mucho más importante el uso de una variedad mayor de materiales educativos de calidad facilitados desde el Estado, y distribuidos masivamente a todas las escuelas públicas del país. Una estrategia de este tipo pudo haber facilitado el desarrollo de conocimientos más complejos por parte de los alumnos y de los docentes, al confrontarlos con nueva información y nuevas guías para facilitar las oportunidades de aprendizaje.

En la actualidad, los programas de capacitación que se diseñan y ejecutan fuera del ámbito del PLANCAD, especialmente en el área de educación secundaria, se están realizando sin tener en cuenta, e inclusive desechando intencionalmente, la experiencia acumulada en intervenciones anteriores, como la de capacitación para la implementación del ahora abortado programa de bachillerato. Esto refuerza aun más la noción de que la gestión ministerial del currículum es, en la mayor parte de los casos, irracional y dominada más por los intereses y tiempos políticos de reforma y contrarreforma que por la voluntad de construir y avanzar sobre la base del camino ya recorrido.

Por último, cabe mencionar otro conjunto de programas menores de apoyo a la implementación curricular que han sido experimentados en diversas regiones del país. Entre ellos se destacan el Programa de Consolidación Curricular de la Unidad de Desarrollo Curricular de Educación Inicial y Primaria (UDECREEIP), el Proyecto Especial de Escuelas de Frontera de la Unidad de Defensa Nacional (UDENA), el Proyecto de Redes Educativas Rurales de la Unidad de Descentralización de Centros Educativos (UDECE), así como el apoyo a la gestión semiestatal de la educación mediante las *redes rurales* de la organización jesuita Fe y Alegría, que incluye en sus programas algunos componentes específicos de desarrollo curricular. A partir de la observación de algunas experiencias locales en el interior del Perú (GRADE, 2001), se puede afirmar que todos estos programas han contribuido positivamente al fortalecimiento local para la implementación de los nuevos marcos curriculares, aunque desde el Ministerio de Educación es poco lo que se ha realizado para sistematizar las

experiencias, difundir sus resultados y eventualmente sugerir nuevas líneas de acción sobre la base de lo aprendido.

Más recientemente, y aunque aún sujeto a disputas y obstáculos de carácter político, se ha impulsado el Plan Huascarán, que pretende mejorar la calidad de la educación rural mediante la instalación de redes electrónicas de información que permitan a los docentes y estudiantes acceder más fácilmente a los insumos pedagógicos que se elaboran en el Ministerio. Desde un punto de vista curricular, es de esperar que el acceso rápido a nuevas fuentes de información permitirá a los alumnos hacer uso de una mayor cantidad de textos, y a los docentes interactuar con colegas de otras escuelas y regiones, y con las autoridades de supervisión técnica más próximas a sus centros educativos.

También se han distribuido diversos materiales para apoyar la implementación curricular en el Perú, pero los programas no han sido lo suficientemente comprensivos. Esos materiales, que incluyen publicaciones especiales para poblaciones bilingües, son a veces elaborados por los equipos internos del Ministerio, y otras veces se compran a editoriales o se encargan mediante licitación pública. En general, los problemas más graves con estos programas se deben a la deficiente calidad en la oferta de las editoriales, a la escasa capacidad del Ministerio para realizar un adecuado control de calidad, o a fallas en los mecanismos de distribución a las escuelas. Además, se suma el problema de que los directores y docentes temen arruinar el material y, para resguardarlo, lo mantienen «bajo llave» en las oficinas de la dirección. Estudios anteriores han revelado que existe una preocupante subutilización de los materiales educativos que llegan a las escuelas (Ames, 2001).

Implementación en las escuelas y en las aulas

La elaboración del PEI se considera en este análisis como la primera instancia de implementación curricular. En el Perú, esta herramienta de gestión se denomina, Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI), y tiene como uno de sus componentes centrales el Proyecto Curricular de Centro (PCC). El PDI debe, en teoría, tomar como fuente principal de diagnóstico las líneas curriculares establecidas regionalmente a través del Proyecto de Desarrollo Educativo de la región a la que pertenece la escuela. Esquemáticamente, el flujo de trabajo para la elaboración curricular quedaría configurado así:

Estructuras curriculares nacionales => Proyecto de Desarrollo Educativo Regional => Proyecto de Desarrollo Institucional => Proyecto Curricular de Centro => Planificación anual de aula.

En la práctica, son pocas las regiones que llevan a cabo el diseño de un Proyecto de Desarrollo Educativo. Quizá con la excepción del departamento de Piura, que bajo un liderazgo bastante excepcional logró establecer algunas líneas claras de acción social intersectorial, y de educación en particular, la mayor parte de las escuelas del país no cuenta con un diagnóstico regional concreto que pueda usarse como insumo de información de contexto. En general, los directores de centro toman la responsabilidad directa por realizar un diagnóstico del contexto sociocultural de sus alumnos, así como de sus necesidades y demandas educativas.

Según análisis anteriores (GRADE, 2001), que recogieron las opiniones de autoridades centrales y regionales del sector, la mayor parte de las escuelas no ha elaborado un PDI propio. En muchos casos se evita la tarea directamente y en otros, por presión de la supervisión distrital, suele comprarse una versión «estándar» en las librerías locales para cumplir con el requerimiento en forma burocrática. Sin embargo, existe una cantidad incierta de escuelas que sí asumen esta tarea con responsabilidad y llevan a cabo diagnósticos de situación institucional y de contexto. En esos casos, la tarea se realiza mediante encuestas a las familias, consultas a padres y alumnos, y mediante la recolección de información oficial general sobre la realidad social de la zona (por ejemplo, desempleo, alcoholismo, niveles de analfabetismo, etcétera).

El problema principal de esas escuelas parece radicar en la dificultad para traducir los diagnósticos en una adecuada selección curricular para elaborar el PCC. Es común que los contenidos transversales valóricos terminen copando la mayor parte de la prescripción curricular, y que se desconozca la forma de incorporar esos contenidos al plan curricular de áreas específicas como las de matemáticas o ciencias naturales.

En cuanto al diseño del currículo escolar, además del problema de la selección de contenidos, se observan otras dificultades técnicas importantes. En primer lugar, no resulta una tarea sencilla la definición de un formato apropiado para esquematizar las complejas relaciones que se dan entre diferentes contenidos, como en el caso de la planificación interdisciplinar o de la inclusión de proyectos especiales y sus referentes curriculares. En

segundo lugar, resulta particularmente compleja la tarea de definir el alcance de las competencias —es decir, el grado de profundidad con que deben tratarse los contenidos— y resulta también difícil la elaboración de indicadores precisos de desempeño que orienten a los profesores en la evaluación de los alumnos. Estos problemas derivan, por un lado, de las escasas capacidades locales para brindar asesoría técnica a las escuelas y, por otro, de una propuesta curricular central que, en nombre de la flexibilidad y la diversificación, evita dar especificaciones más acabadas sobre qué se espera finalmente que *todos* los alumnos aprendan.

En el ámbito del centro educativo, también resulta compleja la tarea de planificar y obtener los insumos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo la implementación o entrega del currículo. Los hasta ahora infructuosos intentos de descentralización del financiamiento educativo hacen que las escuelas peruanas no dispongan de fondos de inversión para ejecutar su PDI. Las asignaciones centrales se destinan en su mayoría al pago de salarios, y los pocos recursos restantes se entregan a los órganos intermedios de gestión (direcciones departamentales y unidades de servicios educativos), que luego los «bajan» a las escuelas según criterios no claramente establecidos y en muchos casos puramente clientelistas²⁷. Las escuelas, por lo tanto, se ven forzadas a recurrir sistemáticamente a los aportes voluntarios de los padres de familia, lo que por otro lado es una práctica vedada por disposición ministerial. La falta de claridad sobre la legitimidad de los mecanismos de recaudación de aportes privados, sumada a la escasa experiencia de gestión en el uso racional de esos aportes, hace que el financiamiento educativo resulte siempre insuficiente para ofrecer a los alumnos adecuadas oportunidades de aprendizaje para lograr las metas curriculares propuestas.

Por último, el centralismo y la precariedad del financiamiento, así como la falta de ejercicio institucional autónomo en la planificación, obtención y uso racional de los recursos, hace que el proyecto curricular de los centros educativos se transforme, básicamente, en una expresión de deseo sin mayores posibilidades de concreción. Como resultado, el proceso de implementación se convierte, en la gran mayoría de los casos, en una actividad desresponsabilizada de los resultados de aprendizaje, toda vez que ni las

²⁷ Esta afirmación se basa en las múltiples denuncias sobre corrupción y malversación de fondos en el nivel local a lo largo y ancho del país, que son materia permanente de debate en los medios de comunicación.

instancias superiores de administración ni los padres de familia cuentan con elementos técnicos y legales para juzgar la adecuación y el resultado de las inversiones.

En cuanto a la implementación curricular en el ámbito del aula, las disposiciones oficiales estipulan que los docentes, individualmente o en grupo, deben realizar una reorganización de los contenidos curriculares del Proyecto Curricular de Centro, según las características y necesidades educativas de los grupos de alumnos a su cargo. Esa reorganización, sin embargo, es a menudo entendida como otra instancia posible de diversificación, con lo cual los docentes realizan un nuevo recorte curricular que puede omitir partes del PCC o agregar contenidos que no se previeron en la elaboración del diseño institucional. Visto positivamente, esto puede significar un ejemplo de discrecionalidad profesional en tanto los docentes realizan una propuesta curricular original y adecuada a las necesidades de su grupo de estudiantes. Desde el lado negativo, este recorte curricular en el ámbito del aula puede en realidad estar determinado no por las necesidades particulares del grupo, sino por las limitaciones del docente en cuanto a su conocimiento disciplinar o pedagógico.

Para ejemplificar el tipo de recortes que pueden hacerse en la selección de contenidos en las aulas, con las consecuentes implicancias para la equidad de oportunidades de aprendizaje, se relatan a continuación los hallazgos más importantes del estudio sobre currículum implementado en Perú realizado por la Unidad de Medición del Ministerio de Educación. El trabajo, realizado sobre el currículo vigente del área lógico-matemática para el cuarto grado²⁸, arroja los siguientes datos sobre las oportunidades de aprendizaje en esa área:

- La mayor parte de los profesores (86,8%) de la muestra total (centros estatales y privados) usa el nuevo programa curricular. Además, el porcentaje de docentes que lo usan es mayor en las escuelas estatales que en las no estatales²⁹.
- El porcentaje de profesores de la muestra total que reporta haber preparado a sus alumnos en *todas* la capacidades evaluadas es bajo (51,4%).

²⁸ Muestra nacional de escuelas polidocentes completas urbanas estatales y no estatales. Pruebas CRECER 1998 (Galindo, 2002).

²⁹ Esto puede explicarse por la no-obligatoriedad del nuevo currículo para las escuelas privadas en el año 1998.

- El porcentaje de profesores que enseña todas las capacidades es mayor en las escuelas no estatales, a pesar de que solo el 60% declaró haber adoptado el nuevo programa curricular, frente al 91% de las escuelas estatales. Esto puede explicarse por el uso de otros programas curriculares implementados, o por el mayor tiempo disponible para la enseñanza en las escuelas privadas.
- Aparentemente, los profesores no han logrado cumplir con todo el programa curricular de matemáticas de cuarto grado; las capacidades relacionadas con la geometría y con la conversión de fracciones a decimales son las que han sido relegadas con mayor frecuencia para ser trabajadas en grados posteriores. Esto, si bien evidencia la flexibilidad del currículo para secuenciar los contenidos a lo largo de la escolaridad, acarrea el riesgo de que su cobertura pueda posponerse indefinidamente.
- Alrededor del 8% de la diferencia en el rendimiento promedio por grupo de estudiantes es explicado por la enseñanza de las capacidades. Es decir, a medida que aumenta el número de capacidades enseñadas aumenta también el rendimiento de los alumnos³⁰. Sin embargo, cuando se desagrega por capacidad, se ve que solo algunas de estas capacidades (30% aproximadamente) muestran una correlación positiva significativa entre su enseñanza y la proporción de acierto en las respuestas de los estudiantes. Son, nuevamente, los ítemes de geometría y conversión de fracciones los que muestran asociación significativa entre enseñanza y acierto en todas las preguntas, o sea las que son más sensibles a la intervención del docente. Si solo se consideraran estas, que son las que se dejan de lado frecuentemente, se revelaría más fuertemente que depende del docente de ese curso, y no de la suma de experiencias anteriores, el resultado del aprendizaje.

Estos resultados refuerzan los hallazgos de Cueto *et al.* (2002) en torno a las oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemáticas, en una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria en la ciudad de Lima. El estudio, que buscó establecer relaciones entre el rendimiento en matemáticas

³⁰ Este dato, que parece obvio, tiene grandes implicancias para conocer qué aprendizajes son el resultado de la enseñanza en aula versus aquellos aprendizajes que se logran en el hogar, en la interacción social del alumno, o en otros cursos escolares.

y el trabajo en aula evidenciado mediante el análisis sistemático de cuadernos de trabajo³¹ y cuadernos de clase, arrojó los siguientes resultados:

1. Los docentes utilizan principalmente el currículo vigente, aunque algo más del 80% de ellos incluye uno o más temas pertenecientes a referentes curriculares anteriores, o a grados superiores. Esta falta de actualización curricular se evidencia en las zonas más desfavorecidas social y económicamente.
2. Los cuadernos de trabajo son poco utilizados por los docentes, y cuando se los usa es para tratar principalmente temas de numeración. Esa selección es realizada por los docentes, ya que el currículo oficial no estipula qué tiempo debe dedicarse a cada tema en particular, lo cual podría estar indicando que los docentes seleccionan los temas según el dominio conceptual que de ellos poseen.
3. Los ejercicios resueltos por los alumnos frecuentemente contienen errores que no han sido corregidos por los docentes, o que han sido visados como correctos.
4. Los análisis tienden a confirmar la hipótesis de que el nivel socioeconómico de los alumnos está positivamente asociado al logro académico. Es decir, cuanto más bajo es el nivel socioeconómico de los alumnos, menor es su rendimiento académico, lo cual indica que nos hallamos frente a un sistema que tiende a acentuar las desigualdades iniciales entre grupos de estudiantes.
5. A pesar de esto último, una mayor cobertura curricular y un tratamiento más profundo de los temas se asocian positivamente con un mejor rendimiento académico en los temas evaluados.

La calidad de la implementación en las aulas queda definida también, y principalmente, por el tipo de estrategias pedagógicas seleccionadas y puestas en acción por el docente. Como se explicó anteriormente, desde el inicio de la reforma las propuestas curriculares y los programas de capacitación docente diseñados centralmente vienen estimulando, o más bien prescribiendo, metodologías de trabajo interactivas y tendientes a desarrollar en los estudiantes conocimientos social y personalmente significativos. Esto supone, entre otras características, una clase donde los alumnos puedan

³¹ Los cuadernos de trabajo son guías de actividades para los alumnos que edita y distribuye gratuitamente el Ministerio de Educación.

expresarse y emitir sus opiniones, trabajar en forma grupal, realizar actividades creativas, participar en proyectos temáticos disciplinares o interdisciplinares y ser evaluados sobre la base de su desempeño integral dentro de cada área de desarrollo.

En general, y según la opinión de muchos funcionarios ministeriales consultados y entrevistas realizadas en colegios públicos, es claro que las corrientes epistemológicas y pedagógicas estimuladas por los reformadores se han instalado en el discurso cotidiano de los docentes peruanos. La cuestión del aprendizaje significativo y de la educación por competencias ha sido ampliamente legitimada por el magisterio y, cuando se les interroga por sus estilos de enseñanza, no dudan en describirlos como procesos interactivos, centrados en el alumno y en el significado de los aprendizajes, en los cuales su rol docente ha cambiado sustancialmente desde una postura de «transmisor» a «facilitador» de conocimientos.

En la práctica, sin embargo, ese discurso no llega a materializarse. Si bien se observan avances importantes en la relación docente y alumno, en el mayor grado de participación de los estudiantes y en algunas de las estrategias pedagógicas utilizadas, una gran cantidad de profesores sigue dictando clases frontalmente y con escasa participación estudiantil. Inclusive el uso de los materiales educativos, distribuidos gratuitamente por el Ministerio desde el inicio de la reforma, suele estar fuertemente limitado por el temor de los docentes a arruinar el material o simplemente por no tener los conocimientos didácticos para su utilización.

4.1.3 Currículum logrado

Nivel central

La Unidad de Medición de la Calidad (UMC), órgano de línea del Ministerio de Educación, ha aplicado pruebas en los años 1996, 1998 y 2001. Las dos primeras aplicaciones fueron muestrales y referidas a normas, es decir, solo nos pueden dar información sobre el desempeño relativo de varias subpoblaciones de estudiantes respecto de otras. En la aplicación de 2001, sin embargo, los resultados fueron reportados de manera tal que sirvieran para entender las probabilidades de que diferentes grupos poblacionales (v. gr. escuelas rurales, escuelas públicas urbanas o quechuahablantes) logren diferentes niveles de desempeño en las áreas evaluadas y sus diferentes

componentes o ejes temáticos. Las áreas evaluadas en todos los años de aplicación de las pruebas han sido las de comunicación integral y lógico-matemática. Para los fines de este análisis se ha hecho una selección resumida de los resultados más significativos de las evaluaciones.

A continuación se presenta un cuadro resumen de los resultados del año 2001 en las dos áreas mencionadas para el último año de escolaridad primaria y secundaria³². Luego se complementa la información con un cuadro comparativo basado en los resultados de la aplicación de las pruebas del año 1996. Finalmente se presentan los hallazgos de un estudio independiente sobre los factores escolares y extraescolares asociados al rendimiento de los alumnos en matemáticas de cuarto grado (*vease cuadro 1*).

Por su parte, los resultados de las pruebas nacionales CRECER del año 1996 revelaron algunas diferencias importantes entre grupos de estudiantes peruanos, diferencias que se han mantenido en el tiempo, aun después de implantado el nuevo marco curricular. El siguiente cuadro publicado por el Banco Mundial (s/f) revela algunas de esas diferencias en el rendimiento en matemáticas para el cuarto grado de educación primaria (*vease cuadro 2*).

El informe agrega que aunque existen brechas en los logros en matemáticas según género, región y escuelas estatales y privadas, «el panorama cambia cuando se controla por un número de variables explicativas». Cuando se realiza ese control de variables, se encuentra que los alumnos de departamentos pobres y extremadamente pobres logran mejores desempeños que aquellos en departamentos no pobres.

³² En la actualidad el último año de educación secundaria es quinto, pero durante la experiencia del bachillerato, que duró hasta el Gobierno de Transición (2001), se pretendió bajarlo a cuarto.

Cuadro 1: Resultados de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico-matemática para el último año de escolaridad primaria y secundaria (año 2001)

	Área lógico matemática	Área de comunicación integral
Sexto grado de primaria	<ul style="list-style-type: none"> • 75% de los alumnos tiene muy poca probabilidad de responder a las preguntas de comprensión de textos verbales. • La mayoría de los alumnos que responden correctamente solo pueden hacerlo ante información literal pero no inferencial. • En general, los alumnos no reconocen relaciones semánticas en textos extensos, y no hay evidencia de que puedan aplicar conceptos.^{1/} • 25% de los estudiantes no posee habilidades básicas para la lectura de textos ícono-verbales, y un 75% solo lo logra cuando la información es explícita. • Solo una minoría reconoce casos de concordancia gramatical, referentes textuales, nexos lógicos y puntuación. 	<ul style="list-style-type: none"> • 75% de los alumnos solo puede realizar operaciones aritméticas básicas. Solo el 50% resuelve problemas sencillos, y apenas un 25% resuelve problemas con operaciones básicas y evidencian manejo inicial de adición y sustracción de fracciones homogéneas. • Las mayores dificultades se centran en la comprensión del problema e identificación de la secuencia correcta de operaciones para su solución. • Se observan escasas nociones de proporcionalidad, porcentaje y fracciones. • En iniciación a la estadística, se observan habilidades de lectura comprensiva de barras y tablas con información directa, pero solo un 50% de los alumnos aplica los conocimientos a situaciones cotidianas. • Ningún grupo de los estudiantes evaluados puede utilizar otras formas sintéticas de presentar información, tales como diagramas circulares o la media aritmética.

1/ Hasta la elaboración de este informe, aún no se disponía de los resultados de producción de textos en preguntas abiertas.

Fuente: Ministerio de Educación del Perú – Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2002).

Cuadro 1 (Continuación): Resultados de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico-matemática para el último año de escolaridad primaria y secundaria (año 2001)

	Área lógico matemática	Área de comunicación integral
Cuarto grado de media	<ul style="list-style-type: none"> • 50% de los alumnos no puede responder preguntas básicas de comprensión lectora. Los textos argumentativos resultaron particularmente difíciles de comprender. • Los estudiantes no discriminan ideas según su importancia relativa en el texto. • 50% del alumnado evaluado solo demuestra habilidad para la comprensión literal de textos pero no inferencial. • Se evidencian serias dificultades para establecer relaciones semánticas en textos cortos. No hay evidencia de aplicación de conceptos. Reconocen textos ícono-verbales pero solo cuando la información presentada es directa, no implícita. • Solo una minoría puede reconocer casos de concordancia gramatical, referentes textuales, nexos lógicos y puntuación. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mayor parte del alumnado evaluado no puede responder a los ejercicios de numeración. Los que pueden resolverlos, solo lo hacen mediante operaciones rutinarias preestablecidas. • En geometría, los ejercicios pueden resolverse solamente cuando la información es presentada directamente en forma gráfica o verbal. En general, se observa muy pobres conocimientos y nociones elementales de geometría. • En estadística, el 75% de los alumnos responde correctamente solamente si la información es presentada en forma directa. En general, no pueden realizar inferencias ni resolver problemas que requieran el cálculo de datos faltantes.

Fuente: Ministerio de Educación del Perú – Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2002).

Cuadro 2: Índice de los resultados de la prueba de matemáticas para el cuarto grado de primaria (año 1996)

	Puntaje promedio de la prueba de matemática (desviación estándar entre paréntesis)	Coefficiente de variabilidad
Promedio nacional	45,4 (21,5)	0,47
Masculino	47,1 (21,7)	0,46
Femenino	43,7 (21,1)	0,48
Rural estatal	38,7 (21,0)	0,54
Urbano estatal	44,0 (20,2)	0,46
No estatal	62,4 (21,1)	0,34
Hispano hablantes	47,3 (21,6)	0,46
Quechua hablantes	33,1 (18,0)	0,54
Aymara hablantes	45,0 (20,0)	0,44
Costa	49,9 (21,6)	0,43
Sierra	45,4 (21,4)	0,47
Selva	37,5 (18,9)	0,50

Nota: El coeficiente de variabilidad se calcula dividiendo el valor de la desviación estándar entre la correspondiente media del grupo.

Fuente: Ministerio de Educación de Perú, 1996.

Simultáneamente, estudios posteriores sobre factores asociados al rendimiento académico en matemáticas de ese mismo grado evidencian datos interesantes de fuertes implicancias para nuevas políticas de implementación curricular. En primer lugar, «se observa que parte de los efectos de la relación entre la variable socioeconómica y el rendimiento estudiantil opera en el nivel contextual, escolar en este caso, nivel que sí es posible modificar desde las políticas educativas» (Benavides, 2002). Tal afirmación se sustenta posteriormente con algunos datos sobre el contexto socioeconómico de los alumnos evaluados y sobre las variables pedagógicas y de gestión en el ámbito escolar que afectan el rendimiento de los alumnos (*vease cuadro 2*).

Cuadro 3: Efecto de variables escolares y extraescolares sobre el rendimiento académico en matemáticas (año 1998)

Variable NSE	<ul style="list-style-type: none"> Tanto en colegios pobres como en los de mayores recursos, y más allá de cualquier otra diferencia presente en el modelo, existe un efecto neto en el rendimiento relacionado con las características socioeconómicas de las familias. Campañas de nutrición: esta variable —relacionada de forma importante con el promedio socioeconómico— puede reducir diferencias en los promedios de rendimiento entre escuelas.
Variable de insumos pedagógicos	<ul style="list-style-type: none"> El número de libros y el apoyo en las tareas escolares influyen fuertemente sobre el rendimiento y operan de forma independiente al nivel socioeconómico de los alumnos.
Variables relacionadas con las escuelas y los profesores	<ul style="list-style-type: none"> Se destacan exclusivamente, dentro del modelo utilizado, el género del profesor, las horas de dictado de matemáticas y los años de servicio del profesor como variables importantes de los profesores. En el ámbito de las escuelas, solo se destaca como variable importante el hecho de contar con biblioteca. Sorprende que la variable relacionada con las prácticas pedagógicas no guarde una fuerte asociación positiva con la variable rendimiento.^{1/}
Variable de gestión	<ul style="list-style-type: none"> El efecto de la gestión desaparece por completo una vez que se incorporan características sociales y variables relacionadas con las escuelas y los profesores. Esto señalaría que las diferencias entre escuelas públicas y privadas tienen poco que ver con la naturaleza administrativa y mucho más con diferencias en recursos sociales y de calidad educativa.
Factores varios	<ul style="list-style-type: none"> Otras variables individuales cuyos efectos se han mantenido de forma sistemática y sobre los cuales hay posibilidades de intervención desde las políticas educativas son las del gusto por las matemáticas, la asistencia a la escuela, la distancia entre el hogar y la escuela y el número de días que los alumnos realizan tareas.

Fuente: Benavides, Martín (2002).

1/ Según el autor, queda planteada la pregunta sobre si los nuevos métodos pedagógicos permiten mejores rendimientos en los alumnos, en comparación con la aplicación de métodos tradicionales. A la vez, anticipa que una posible explicación es que las nuevas prácticas pedagógicas pueden haberse generalizado casi por completo, por lo que ya no habría diferencias que pudieran explicar el rendimiento. Esa generalización, claro está, puede entenderse por ahora, y hasta que se realicen nuevos estudios sobre prácticas pedagógicas en aula, solo desde la auto percepción de los docentes al responder a los cuestionarios.

Finalmente, resta agregar que desde el nivel central se coordina y ejecuta la participación del Perú en pruebas internacionales de aprendizaje. La única prueba sobre la que se tienen resultados de aprendizaje es la aplicada por el Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Educación (LLECE) de la UNESCO-OREALC en 1997. Sin embargo, la información de esas pruebas es estrictamente comparativa y no ofrece pistas para interpretar el logro académico de los estudiantes peruanos con relación a su experiencia curricular.

Nivel de la escuela y del aula

En el nivel escolar, son pocos los centros educativos peruanos que realizan evaluaciones institucionales sistemáticas para monitorear el desempeño académico de los estudiantes. En general, la tarea de evaluación se deja en manos de los docentes, quienes aplican a sus propios grupos pruebas y otros instrumentos diseñados individualmente. Los resultados de esas evaluaciones rara vez se discuten o comparan con los de otros grupos de ese u otros niveles de escolaridad, y pocas veces se remiten a la dirección para ser analizados. Puede decirse que, en general, los resultados se usan para la toma de decisiones sobre promoción o graduación de alumnos, según los criterios individuales de los diferentes docentes que atienden a cada grupo, y que la utilización de los datos para realizar diagnósticos institucionales o para reorientar y fijar metas institucionales de logro es totalmente ajena a los estilos actuales de gestión curricular. Aparentemente, el único uso institucional que se estaría dando a esos resultados es el de insumo para los diagnósticos internos que se llevan a cabo cuando se intenta seriamente elaborar un Proyecto de Desarrollo Institucional.

En el nivel del aula, es común que los profesores y las profesoras diseñen pruebas diferenciadas para alumnos que tienen dificultades para alcanzar los logros mínimos establecidos a principios del año escolar. Esto en muchos casos se realiza bajo la convicción de que los alumnos tienen diferentes estilos de aprendizaje, y que por lo tanto no se les puede evaluar según criterios uniformes, pero en realidad constituye un serio riesgo para la equidad, toda vez que se bajan las expectativas para aquellos alumnos que lo que en realidad necesitan es una atención más intensa y focalizada para alcanzar las metas de aprendizaje.

Según las entrevistas realizadas a especialistas en el Ministerio de Educación, este problema deriva principalmente de la poca claridad que existe en torno a las formas más apropiadas para establecer indicadores de logro precisos para los diferentes contenidos del currículo. Resulta obvio que para que esto suceda se necesita mayor orientación para la evaluación desde el nivel central, y que esa orientación no se exprese solamente como postulados teóricos sobre la materia sino como indicaciones precisas en cuanto al grado de cobertura curricular y profundidad en el tratamiento de los contenidos que se espera de los docentes, o como ejemplificación de diferentes niveles de logro «aceptables». La ausencia de esos indicadores claros y específicos, y la consecuente laxitud con que se establecen y ajustan a conveniencia las expectativas institucionales de aprendizaje, hace que finalmente ningún actor escolar se sienta responsable ante el Estado, las familias y la comunidad por el nivel de rendimiento del alumnado.

A esto conviene agregar, sin dudas, que se requiere de mayores esfuerzos de capacitación para que los maestros puedan diseñar pruebas y otras herramientas de evaluación alineadas con los indicadores de logro establecidos central e institucionalmente. Esa capacitación y apoyo técnico para la evaluación, así como para otros aspectos pedagógicos del quehacer docente, pudo haber estado en manos de los equipos locales de supervisión. Sin embargo, estos actores no han sido debidamente preparados para esas tareas y, hoy por hoy, siguen centrando su trabajo en cuestiones administrativas que inciden poco en la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, cuando no los entorpecen con interpretaciones erróneas de la normatividad vigente.

4.1.4 Realimentación

La difusión y el uso de los resultados de evaluación externa han sido, y aún son, terrenos particularmente difíciles en la política educativa peruana. En primer lugar, la devolución de los resultados de las pruebas nacionales e internacionales se vio fuertemente restringida durante la gestión presidencial de los años noventa. Los datos recogidos en las aplicaciones de 1996 y 1998, así como los resultados de la prueba internacional de UNESCO fueron divulgados recién a partir del año 2000 con el Gobierno de Transición.

Actualmente, la UMC lleva publicada una serie de 20 boletines de difusión de resultados de aprendizaje, del análisis de factores asociados al

rendimiento, del análisis de ítemes de las pruebas nacionales para fines pedagógicos, y de los resultados de la prueba internacional de UNESCO. Adicionalmente, investigadores independientes han realizado, y próximamente habrán publicado, estudios del currículo implementado y de oportunidades de aprendizaje mediante el análisis de cuadernos de trabajo y de cuadernos de clase en muestras de alumnos de escuelas urbanas polidocentes.

La dificultad principal en este terreno radica, hasta el momento, en lograr una divulgación efectiva de los informes oficiales, y en lograr que sus contenidos tengan impacto en la responsabilización política por los resultados y en el uso de los datos para el mejoramiento pedagógico y para la toma de decisiones de política educativa. El hecho de que los bajísimos resultados que arrojan las pruebas no se hayan instalado «constructivamente» en la opinión pública y en el debate sectorial³³, hace que se siga demorando peligrosamente la revisión de las prácticas pedagógicas y de las decisiones de inversión que podrían contribuir a un mejoramiento de la política curricular y de los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

En otras palabras, el currículo sigue siendo una expresión de deseo sobre el tipo de aprendizaje que se espera de los alumnos pero la evidencia sobre las falencias del sistema para lograrlo no parece incidir en la toma de decisiones sobre cómo modificar el rumbo y las condiciones de la implementación curricular. Los funcionarios del sector, especialmente en el nivel central, continúan ignorando los datos y postergando decisiones que podrían apuntar al refuerzo de las condiciones de implementación en las áreas más críticas del currículo y en las escuelas más desfavorecidas. Con algunas pocas excepciones, los medios de comunicación, las organizaciones civiles y los centros de investigación no utilizan los resultados para reforzar sus agendas específicas de vigilancia y producción de conocimiento, y en consecuencia, se perpetúa la situación sin lograr la presión suficiente para el diseño de políticas racionales y debidamente informadas. Por último, los centros educativos y las familias desconocen las debilidades más críticas del currículo, y por lo tanto la evidencia externa sobre los resultados actuales y deseables del sistema no llega a movilizar las fuerzas de demanda y acción necesarias para un mejoramiento local de los resultados.

³³ Es común que las referencias a los bajos resultados se realicen para criticar al magisterio o a gestiones de gobierno puntuales, pero no para impulsar medidas efectivas de mejoramiento de la calidad educativa.

5. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO CURRICULAR EN ARGENTINA

Históricamente, el currículo oficial de Argentina ha sido un compuesto de los diseños que fueron emanando de las diferentes provincias, en un marco político-administrativo de organización federal. Sin embargo, a pesar de la discrecionalidad de las jurisdicciones³⁴ para reglamentar sus currículos, y de las acciones efectivas realizadas en ese sentido, el Estado nacional siempre tuvo un alto grado de influencia sobre los contenidos a impartirse en la educación básica.

Según Dussel (2001), las tendencias de orientación y diseño curricular se mantuvieron relativamente estables y homogéneas en todo el país a lo largo del siglo XX. Hasta los años cincuenta se mantuvo una línea predominantemente humanística y enciclopedista, aun cuando el subsector de educación técnica albergaba a más del 50% de la matrícula. A partir de los años cincuenta y sesenta comienza a observarse la influencia de otras tecnologías psicopedagógicas que introducen nuevos lenguajes y formas de categorizar los contenidos en el diseño curricular, específicamente en cuanto a las clasificaciones exhaustivas del mundo social y natural (Palamidessi, 1997, en Dussel 2001). Marca también esta época una «sacralización de contenidos», observable en el énfasis puesto en la pulcritud del lenguaje formal y en la precisión de las operaciones matemáticas, así como en la prescripción rígida de las formas de enseñanza para la cobertura exhaustiva de contenidos, el tipo de actividades a realizarse en aula, y las orientaciones para regular la evaluación. Se sumaba a este tipo de prescripción una marcada orientación moralizadora, luego reforzada durante la dictadura de los setenta, que hacía fuerte hincapié en los valores patrióticos y espirituales.

A partir de 1983, con el retorno de la democracia, comienzan a gestarse nuevos cambios en la manera de abordar la elaboración curricular, con

³⁴ «Jurisdicción» es otra denominación para las provincias, cada una de las entidades políticas autónomas del país.

elementos de participación de diferentes actores del sector, y de flexibilidad para fomentar la interdisciplinariedad y la contextualización regional (subnacional) de los contenidos. La apropiación desigual que las provincias fueron haciendo de todas estas orientaciones a lo largo del siglo XX, así como la gradual desactualización de los contenidos curriculares, dieron lugar a una nueva demanda social y sectorial por renovar las metas curriculares nacionales. Esa demanda, a su vez, se vio estimulada por un largo proceso de consulta y debate conducido durante la década del ochenta, que se conoció como «Congreso Pedagógico» y cuyos resultados constituyeron una de las principales fuentes para la transformación curricular iniciada a principios de la década del noventa.

Según las autoridades sectoriales que lideraron el proceso de reforma, el currículo vigente hasta los noventa, que se había inspirado en un modelo de sociedad industrial ya superado, se había vuelto obsoleto y la formación de ciudadanos para una sociedad más moderna y competitiva requería una profunda transformación de los contenidos curriculares. Esa transformación implicaría dotar al nuevo currículo de contenidos social y culturalmente significativos, que promovieran el uso independiente de la información por parte de los estudiantes para poder desenvolverse en una sociedad moderna en forma autónoma, competitiva y socialmente responsable. Simultáneamente, se consideró que la transformación solo podía ocurrir si se cambiaban las reglas de organización escolar, y por eso la propuesta curricular incluyó nuevas orientaciones para organizar el trabajo docente y la gestión escolar en general. Entre esas orientaciones, destaca principalmente la introducción del Proyecto Educativo Institucional (PEI); otras modificaciones en la organización del trabajo profesional escolar no resultaron viables, o sostenibles, y se abandonaron a poco de comenzar la reforma³⁵. Aun así, los nuevos contenidos básicos comunes (CBC) para todo el país, fueron finalmente aprobados en el seno del Consejo Federal de Educación en 1995 y en 1997 y comenzaron a implementarse en la mayor parte de las provincias argentinas³⁶.

³⁵ Existieron, por ejemplo, propuestas de cambio en la organización horaria para el trabajo en equipo e interdisciplinario de los docentes.

³⁶ Los tiempos de implementación han sido dispares, y hay jurisdicciones donde aún se cuestiona si los CBC deben ser adoptados. Lo mismo ocurre con la implementación de los cambios estructurales que dispone la reforma, mediante los cuales la antigua organización de la escolaridad en siete años de primaria y cinco de secundaria debería transformarse en tres ciclos de tres años cada uno de educación básica obligatoria, y luego tres años adicionales de educación secundaria polimodal.

En cuanto a la educación técnica, existía también la convicción de que los contenidos debían ser renovados pues ya no respondían a las necesidades de los nuevos modelos de producción y consumo. La organización tradicional de las escuelas técnicas, inspirada en antiguos modelos de producción industrial, mantenía separadas la teoría y la práctica, de tal manera que algunos profesores impartían clases en aulas tradicionales, mientras otros enseñaban las técnicas de taller en recintos especiales y sin comunicación con sus otros colegas. En este sentido, y al igual que con la educación secundaria general, se vio la necesidad de plantear no solamente una renovación en los contenidos sino también nuevas formas de organización de la gestión y la pedagogía escolar. En general, se optó por cambiar el concepto de «escuela técnica» por el de escuelas que ofrecieran «trayectos técnicos profesionales» (TTP). En algunas jurisdicciones, como la Ciudad de Buenos Aires, las antiguas escuelas técnicas secundarias mantuvieron su estructura tradicional de seis años de formación en las especialidades que venían ofreciendo desde antes, además de otras que hubieran decidido incorporar. En otras provincias, las escuelas técnicas optaron por modificar su estructura y ofrecer el tercer ciclo de educación general básica (séptimo, octavo y noveno años), y luego un trayecto técnico de tres años en una o más especialidades de su elección.

Vale señalar que el proceso de transformación de la educación técnica siguió un camino complementario pero diferente del de la transformación curricular en la educación general. Esto se debió en buena medida a que la administración de la educación técnica ha estado históricamente en manos del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) (antes CONET), un instituto nacional que forma parte del Ministerio de Educación pero que goza de facultades y reglas de gestión diferentes a las de las demás direcciones y secretarías del sector. Durante la transformación curricular de los noventa, se consideró inclusive que el INET debió haber emprendido la reforma, no en coordinación con la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación sino con el Ministerio de Trabajo. A esos factores de orden institucional, debe agregarse que la respuesta de los profesionales de la educación técnica ante la reforma mostró un carácter más corporativo que la de los docentes y funcionarios de la educación general, debido principalmente a su percepción de que las transformaciones curriculares y estructurales impulsadas apuntaban a la disolución de la educación técnica secundaria. La división institucional, entonces, sumada a la oposición política ante la reforma por parte de los representantes de la educación técnica, constituyen quizá las dos razones principales por las cuales las escuelas

técnicas de hoy perciben que existe una fuerte anomia curricular, normativa y de política en general en ese ámbito de la educación secundaria. Aun así, existen escuelas técnicas que ofrecen programas relativamente bien organizados y que preparan a sus estudiantes tanto para la vida laboral como para el ingreso a instituciones de educación superior.

Los CBC de Argentina están planteados como competencias que, en su clasificación más general, quedan divididas según los siguientes ejes organizadores: ético, socio-político-comunitario, del conocimiento científico y tecnológico, y de la expresión y comunicación. Luego se subclasifican por áreas curriculares, organizadas en ciclos de tres años, que comprenden una o más asignaturas. Cada asignatura, a su vez, está organizada en bloques temáticos regulares que se mantienen bajo la misma nomenclatura a lo largo de los tres ciclos de escolaridad. Los contenidos de cada bloque se clasifican sistemáticamente en conceptuales y procedimentales. Los contenidos actitudinales se consideran transversales al currículo y por esa razón se explicitan solamente en la justificación general de cada área pero no detalladamente para cada eje temático.

Los contenidos básicos comunes no se consideran propiamente un currículo. Se proponen como acuerdos federales sobre los conocimientos básicos que todos los estudiantes del país deberían aprehender, y se estipula que cada provincia debe llevar a cabo su propio diseño curricular sobre la base de esos contenidos. En las orientaciones que ofrece el marco normativo curricular nacional se establece que cada provincia deberá hacer una justificación epistemológica y filosófica para el diseño, pero no se prescribe ninguna orientación en particular. Por esta razón, los diseños jurisdiccionales, allí donde se han realizado, exhiben grandes diferencias entre sí. Mientras algunos currículos jurisdiccionales abordan el diseño desde una visión marcadamente pedagógica y más bien teórica, otros consisten en prescripciones más específicas y escuetas sobre los contenidos disciplinares que deben ser cubiertos. De la misma manera, al tiempo que algunas provincias optaron por renovar totalmente los contenidos y alinearse casi textualmente a los CBC nacionales, otras apostaron por recoger las prácticas existentes y sus propios diseños anteriores e ir incorporando las nuevas propuestas gradualmente mediante documentos oficiales de apoyo al desarrollo curricular continuo.

5.1 Análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación curricular en Argentina

5.1.1 Currículum prescrito

Marcos normativos

La transformación curricular en Argentina está formalmente respaldada por la Ley Federal de Educación de 1993. Las disposiciones de esa ley en materia de currículum constituyeron un mandato que dio legitimidad formal y empuje inicial a los esfuerzos por renovar los contenidos escolares, y a que esa renovación fuera encarada, por primera vez en la historia, como un esfuerzo federal conjunto. La relativa solidez³⁷ de la Ley Federal como marco normativo principal reforzó la validez de las iniciativas de reforma curricular, y hoy se considera que el proceso, con todas sus dificultades, está encaminado y que las acciones que se sigan tomando estarán más vinculadas al mejoramiento del desarrollo curricular dentro de las líneas propuestas por la ley que a posibles contramarchas y reformulaciones radicales de los marcos normativos.

Pero este aspecto de la normatividad no ha garantizado por sí solo el éxito de la implantación de la reforma. Junto con las medidas de regulación de los macroprocesos de política (concertación, compatibilidad de diseños provinciales y nacionales, etcétera), se vio desde un principio que habría que replantear también muchas de las disposiciones legales que rigen la organización escolar en el ámbito local. Tanto las autoridades que lideraron la transformación inicial como muchos de los expertos en educación del país observan críticamente que si la reforma apuntaba a un cambio profundo de las reglas de organización escolar y del trabajo docente, debió hacerse mayor hincapié en la reforma institucional escolar. Los cambios normativos que se percibieron, y se perciben aún como los más necesarios, están relacionados con el grado de autonomía de las escuelas para la toma de decisiones sobre contratación docente, sobre el uso de recursos financieros descentralizados, y sobre la disponibilidad de tiempos y espacios especiales para el trabajo docente en equipo. Sin embargo, los alcances de la

³⁷ Otros países de América Latina no han logrado que las leyes marco tuvieran la misma contundencia y efectividad. En Argentina, la Ley Federal de Educación fue largamente discutida y negociada antes de ser aprobada, razón por la cual es hoy escasamente cuestionada.

normatividad en cuanto a descentralización y autonomía no llegaron más allá del ámbito provincial, y al interior de cada jurisdicción se replica el mismo grado de centralismo administrativo que existía antes de la Ley de Transferencia³⁸ y de la Ley Federal de Educación.

Consulta y validación profesional y social de los contenidos

Los primeros pasos para la elaboración de los CBC de Argentina consistieron en la organización de varios equipos profesionales y académicos que acompañarían a las autoridades del Ministerio de Educación durante todo el proceso de consulta, debate, elaboración, validación y aprobación de los nuevos contenidos curriculares. Esos contenidos fueron definidos mediante la participación de expertos disciplinarios y pedagogos representantes de diferentes sectores de opinión y del espectro político. Tal representatividad se buscó con la idea de dotar al proceso de un carácter pluralista que legitimara las acciones emprendidas oficialmente. Tal como explica Dussel (2001):

El proceso de elaboración del nuevo marco curricular consistió en diversos planos de participación —o legitimación, señalan algunos—, que incluyeron: la conformación de equipos de especialistas y académicos para la escritura de propuestas preliminares; la movilización del Consejo Federal de Educación y de los equipos técnicos provinciales para la discusión de estos borradores; la consulta a ONG, organizaciones empresariales y sindicales, y otras organizaciones sociales; encuestas de opinión pública; seminarios de discusión para directivos y docentes; consulta a sociedades científicas y académicas; y la impresión de 100 mil ejemplares de la versión de consulta para su discusión en las escuelas, antes de la redacción definitiva. Este proceso de participación y legitimación duró, para la educación general básica, alrededor de dos años (1993-1995); para el caso de la educación polimodal, cuyos contenidos se escribieron a continuación de los de la EGB, se terminó en 1997; y para la formación docente, se encuentra aún abierto. En términos de los equipos de la reforma, estos niveles se llamaron técnico (especialistas y académicos), federal (gobiernos provinciales) y nacional (otras formas de consulta a diferentes organizaciones y al público). Se buscó a través de estos tres niveles quebrar la tradicional «endogamia» de las reformas curriculares, y plantear a la educación como un objeto de debate público y un tema central en la agenda nacional. (pp. 23-24)

³⁸ Ley de Transferencia (1992), mediante la cual todas las escuelas nacionales pasaron a ser administradas y sostenidas por las provincias.

Las encuestas de opinión pública se realizaron a través de algunos medios masivos de comunicación, especialmente la televisión y periódicos nacionales. En ambos casos se planteaba al público algunas preguntas centrales sobre qué tipo de contenidos debían enseñarse en la escuela y se organizaron algunos canales para la recepción de respuestas, entre ellos una línea telefónica abierta en el Ministerio. Se recibieron unas 47 mil respuestas durante ese período inicial, las cuales fueron procesadas y utilizadas para nutrir los primeros borradores de propuesta que habrían de ir presentándose a los equipos técnicos y al Consejo Federal de Educación posteriormente para su discusión. Vale mencionar que algunas instituciones, como la Iglesia católica y varios colegios profesionales de diferentes disciplinas, se organizaron mejor para responder y por esa razón tuvieron mayor influencia en el proceso decisorio³⁹. Algunas universidades organizaron también sus aportes a la consulta, y otros actores, como los gerentes de recursos humanos de unas 250 empresas de diferentes ramos, fueron especialmente consultados por los equipos del Ministerio.

Los primeros borradores fueron también presentados a una muestra de 1 500 docentes para ser discutidos y validados. Sin embargo, algunos autores y varias personas entrevistadas para este trabajo coinciden en señalar que el gremio docente no estuvo debidamente representado en el debate público sobre el currículum⁴⁰, quizá porque el contexto macropolítico de la década del noventa fue percibido por ese grupo como particularmente hostil a sus intereses; el diálogo entre partes, por tanto, se veía sistemáticamente interrumpido.

Quienes lideraron los procesos de consulta para la elaboración curricular no consideraron que la participación civil debía darse necesariamente en forma de debate público. Primaba más bien la idea de que las decisiones curriculares deben ser decisiones profesionales, de especialistas de diversas áreas, y que tomar en cuenta todas las voces no necesariamente contribuye a que el proceso sea más democrático. Desde esa perspectiva, y como señala una de las profesionales que lideró el proceso de elaboración curricular, «una cosa es demanda y otra necesidad, y lo que se demanda

³⁹ La Iglesia católica puso en la mesa de debate temas como el de la enseñanza de la teoría darwinista, y las asociaciones profesionales buscaron defender la permanencia o inclusión de nuevos temas vinculados a sus disciplinas.

⁴⁰ Dussel (2001) señala que la participación del gremio docente fue débil y errática y que si bien se recogieron sus aportes en las fases iniciales del proceso, «sus saberes fueron luego desautorizados en las etapas de modificación profunda...».

muchas veces no es lo que se necesita». El equipo de conducción de ese momento señala que «es necesario distinguir entre el proceso y el producto del desarrollo curricular, pues se puede tener un proceso tecnocrático para lograr un producto con un fuerte contenido político-social, y se puede tener un proceso con un fuerte contenido político-social para un producto tecnocrático». Esta aseveración probablemente sea la que mejor resume el espíritu del proceso de elaboración de marcos curriculares en Argentina, donde primó la participación técnica-profesional y donde la consulta a la sociedad civil fue una instancia menor de legitimación de los nuevos contenidos.

Resulta importante destacar, sin embargo, que gran parte del tiempo y de la energía invertidos en estas fases del proceso fueron destinados a la concertación y trabajo técnico con los ministerios provinciales de educación. Si bien las provincias estaban representadas en el Consejo Federal de Educación, la tarea de construcción curricular fue llevada a cabo con los equipos técnicos provinciales en el ámbito de lo que se dio a llamar «seminarios cooperativos» de trabajo. Las diferencias entre los referentes curriculares anteriores en cada provincia, la desigualdad en la capacidad técnica de los equipos técnicos jurisdiccionales, así como los diferentes grados de alineación política entre las provincias y el gobierno nacional, hicieron que el trabajo de concertación resultara extremadamente complejo y requiriera de grandes inversiones de tiempo y de los recursos humanos disponibles. Es plausible pensar, por tanto, que esa tarea haya restado tiempo y energía para llevar a cabo una consulta más amplia y sistemática a la comunidad educativa y a la sociedad civil en general.

En cuanto a la validación práctica de la nueva propuesta curricular en términos de experimentación, el Ministerio optó por una estrategia de aplicación gradual. Se consideró que la experimentación en una muestra de escuelas no era la estrategia más deseable, probablemente por la presión de los tiempos políticos del gobierno, y así es como se decidió que la implantación de los nuevos marcos curriculares se realizaría en forma gradual y por ciclos en todas las escuelas del país⁴¹. Para tal efecto, y para el caso de la educación básica, se dividió el proceso en tres partes coincidentes con los tres ciclos de escolaridad, y así en el primer año de implantación se comenzó

⁴¹ Más específicamente, en todas las escuelas de aquellas provincias que optaran por implementar la nueva estructura curricular. Vale recordar que hay provincias que aún hoy no se han adherido totalmente al nuevo esquema curricular y estructural propuesto desde el nivel central.

aplicando el primer curso de cada ciclo, es decir primero, cuarto y sétimo grados. Al cabo de tres años, una vez implementado el noveno año, se comenzó con el primer año de educación secundaria polimodal. Vale destacar que las provincias optaron por modelos diferentes de aplicación. Algunas, como Chaco, Catamarca y Corrientes, realizaron una aplicación gradual a escala en un número reducido de escuelas, y en algunos de estos casos aún no se ha logrado la generalización a todos los planteles.

Este esquema gradual de implementación permitió desde el principio realizar estudios de seguimiento que mostraron muy tempranamente algunas de las dificultades de implementación más importantes⁴². Sin embargo, para cuando los resultados de esos seguimientos estuvieron disponibles, el gobierno nacional y los equipos originales de conducción curricular habían comenzado a cambiar y la tarea de reorientación y apoyo a la implementación recayó en manos de otras autoridades. Como se verá más adelante, las principales dificultades de implementación han estado relacionadas con la aplicación del tercer ciclo de escolaridad (que requirió de importantes y traumáticos cambios estructurales en las escuelas), así como con la desigual apropiación que las provincias han hecho de los nuevos marcos curriculares. Otro factor que contribuyó negativamente a la experimentación gradual de los cambios fue la forma apresurada en que el Ministerio distribuyó los CBC a todas las escuelas del país, sin esperar a que cada provincia realizara primero su propio diseño curricular sobre la base de los contenidos comunes, tal como se había previsto originalmente.

Planificación de insumos y condiciones de implementación

Las iniciativas de transformación curricular, así como de otros aspectos de la reforma de los noventa, fueron financiados con fondos nacionales y, principalmente, con préstamos de agencias crediticias multilaterales. Mediante esos fondos, se contaba con un presupuesto operativo para llevar a cabo todos los movimientos técnicos de la reforma, así como para el financiamiento de los programas que inicialmente apoyaron la transformación: equipos profesionales, materiales de difusión, programas de capacitación, infraestructura escolar, equipamiento y materiales didácticos.

⁴² Algunos de los estudios encargados o realizados por el Ministerio de Educación son mencionados luego en este trabajo.

Una gran parte de esos fondos fueron administrados en forma de planes compensatorios por una unidad ministerial creada *ad hoc*, el Plan Social Educativo, que funcionó hasta fines del año 2001.

Sin embargo, la provisión de insumos materiales y de capacitación para implementar la transformación, no estuvo basada en cálculos específicos sobre el costo real a largo plazo de los programas diseñados. Existió un compromiso político por incrementar gradualmente el volumen de inversión en el sector educación, pero esos aumentos no fueron pensados en términos de costos reales de implementación sino como porcentajes del PBI que se destinarían al sector⁴³. La noción de que los programas tienen un costo específico y calculable, que deben ser continuos y que deben ser garantizados mediante mecanismos efectivos de financiamiento sostenible a largo plazo, parece haber estado ausente⁴⁴. Primó, tal como manifiesta Cecilia Braslavsky (1996), una lógica de «escepticismo optimista», y se echó a andar la reforma aun cuando no se conocían los mecanismos que podrían hacerla sostenible para que los estudiantes fueran logrando, en tiempos más menos preestablecidos, las metas curriculares que los nuevos programas postulaban. Este problema, como señalan otros autores (Narodowsky, 1995; Gvirtz, comunicación personal), se ha visto agravado por la falta de comunicación histórica que existe entre los equipos técnicos y políticos de las administraciones provinciales, lo cual resulta sistemáticamente en la toma irracional de decisiones que no tienen en cuenta los aspectos presupuestarios de los programas.

5.1.2 Currículum implementado

Estrategías y problemas generales de implementación

Los programas que acompañaron a la reforma más directamente vinculados al desarrollo curricular fueron los de capacitación docente y los de materiales

⁴³ El compromiso original fue el de duplicar el presupuesto educativo entre 1993 y 2000, pero esto nunca llegó a concretarse.

⁴⁴ Por ejemplo, los salarios para los equipos profesionales de diseño curricular de 18 provincias fueron financiados con fondos extraordinarios provistos por el BID mediante el Programa de Reformas e Inversiones del Sector Educación (PRISE). Esto no solo ocasionó problemas entre los profesionales contratados y los de planta, sino que levantó preguntas no poco relevantes sobre las posibilidades de dejar capacidad profesional instalada en los ámbitos provinciales de gestión.

curriculares de apoyo a las escuelas. Inicialmente, la capacitación se organizó en seis circuitos diferenciados según los destinatarios: educación inicial, los tres ciclos de educación básica, educación secundaria polimodal, profesores de institutos de formación docente y profesorados⁴⁵, directores de escuelas y supervisores. Se decidió que quienes quisieran ofrecer capacitación accederían a los fondos disponibles por concurso y de acuerdo con ciertos criterios de selección preestablecidos. El plan preveía 200 horas de capacitación por docente, debía contener seis módulos temáticos y debía contemplar la evaluación presencial de los docentes para ser acreditados. Algunos problemas de implementación de este esquema obligaron luego a las autoridades a cambiar la estrategia y se decidió reemplazar las capacitaciones por un programa comprensivo de dotación de «bibliotecas profesionales docentes». Esos materiales se distribuyeron a las escuelas y servían al doble propósito de brindar actualización profesional e información de consulta para los alumnos. También fueron complementados con una publicación periódica del Ministerio, *Zona Educativa*, que ofrecía orientaciones para el desarrollo curricular continuo.

El Ministerio también ha producido y distribuido extensamente materiales de apoyo al desarrollo curricular continuo mediante una serie de publicaciones para escuela general básica (EGB) y polimodal llamada «Para seguir aprendiendo». El material está diseñado para ser usado con los alumnos, y presenta formas variadas de explotar los contenidos en diferentes áreas. En ciencias sociales, por ejemplo, presenta textos semiauténticos como disparadores para desarrollar habilidades diversas, tales como comprensión de cuadros y mapas, extracción de información literal, inferencia de ideas, cálculos estadísticos básicos, producción de textos, expresión oral y trabajo en grupo. El material⁴⁶ apunta a rescatar los conocimientos previos de los alumnos y favorece también la transferencia de conocimientos a nuevas situaciones relacionadas con la actualidad nacional. Una debilidad, al menos

⁴⁵ En Argentina la formación docente para educación primaria se ofrece en institutos de educación terciaria, no universitaria, y menos frecuentemente en universidades privadas. La formación para educación secundaria se ofrece en los «profesorados», que pueden ser de nivel terciario o universitario. Allí la formación es básicamente disciplinar, con una carga menor de formación pedagógica hacia el final de la carrera. Usualmente los profesorados ofrecen el grado de licenciatura en la disciplina correspondiente con el cumplimiento de un año adicional de estudios o con la presentación de una tesis o tesina final.

⁴⁶ Para este trabajo se tomó como ejemplo volúmenes que tratan el modelo agroexportador argentino y los movimientos migratorios de los siglos XIX y XX.

en los ejemplares revisados, es que no se utiliza el texto para explotar los contenidos transversales implícitos, como por ejemplo de tolerancia hacia los inmigrantes y otras poblaciones minoritarias, o de actitud crítica hacia las políticas nacionales actuales.

Otros materiales distribuidos más recientemente han sido las cintas de música, guías de análisis de películas y documentales, guías para explotar materiales de arte, y *kits* de juegos para matemáticas. Algunos de esos materiales forman parte de los programas compensatorios para las provincias más desfavorecidas y, según afirman las autoridades de la Unidad de Recursos Didácticos del Ministerio, apuntan al desarrollo del pensamiento crítico y a la ampliación del horizonte cultural de los estudiantes.

A pesar de los ingentes esfuerzos por hacer llegar ese material a las escuelas, hoy se considera que la capacitación docente fue, y es en la actualidad, el aspecto más débil de la política curricular nacional y provincial. Las capacidades de los docentes se han deteriorado significativamente en los últimos años, existen escasos mecanismos para regular el ingreso y la acreditación en la carrera magisterial, y las funciones provinciales en este terreno, que deberían reforzar la capacitación mediante la labor de los supervisores, son cada vez más deficientes.

Un factor que parece haber contribuido a una mejor implementación curricular es el de los libros de texto presentes en el mercado editorial. Si bien el Ministerio de Educación no adoptó una política de provisión gratuita de libros y materiales educativos, con excepción de las 1 400 escuelas que se beneficiaron del Plan Social Educativo, las principales empresas editoriales en el país adaptaron rápidamente sus textos, ajustándolos a los requerimientos de los CBC, lo cual parece haber contribuido positivamente a que los nuevos contenidos lleguen al aula⁴⁷.

Los equipos centrales de gestión curricular que sucedieron a los impulsores de la reforma con el cambio de gobierno de 1999 enfrentaron una serie de dificultades con la implementación curricular. Uno de los problemas más serios por resolver, además de la permanente falta de capacitación, ha sido el de ir redefiniendo y acotando el universo de contenidos planteados por los CBC. Estos contenidos, que fueron originalmente propuestos como «básicos» o «mínimos», han resultado ser

⁴⁷ El autor no ha registrado estudios que traten este tema. Los señalamientos se basan en la opinión de los especialistas entrevistados.

expectativas «máximas» debido a la virtual imposibilidad de cubrirlos todos y en adecuada profundidad. Simultáneamente, la selección curricular que han hecho las provincias ha sido muy desigual, tanto como la selección que hacen las escuelas en cada ámbito jurisdiccional. Estos problemas se atribuyen principalmente a las escasas capacidades que hay en los estamentos medios de la gestión curricular (autoridades provinciales y supervisores) para llevar a cabo un desarrollo curricular continuo, y a que los diseños provinciales, con algunas excepciones, no establecen expectativas claras de aprendizaje para todos los alumnos⁴⁸. Adicionalmente, se reporta insistentemente⁴⁹ que muchos docentes, por falta de motivación, supervisión, o sentido de responsabilidad, o bien por la existencia de una cultura escolar burocrática sobre la cual el Estado no ha logrado incidir eficazmente, hacen caso omiso de los nuevos documentos curriculares y replican año tras año las planificaciones que vienen haciendo desde antes de la reforma.

Como respuesta a estas dificultades, el Ministerio de Educación puso en funcionamiento al menos tres planes de mejoramiento durante los años 2000 y 2001. Uno de ellos apuntaba a definir centralmente una serie de *prioridades curriculares* sobre la base de los CBC, tanto como para reorientar y concentrar los esfuerzos de los docentes en torno a algunos de los contenidos considerados más críticos para el logro de las principales competencias del currículo. Otro programa consistió en la formación de un grupo de 1 100 capacitadores provinciales para que ayudaran a las escuelas y a sus supervisores en la tarea de realizar una mejor selección de contenidos. Por último, el Ministerio de Educación entabló diálogo con los equipos técnicos provinciales para decidir qué tipo de medidas debían llevarse a cabo en cada jurisdicción para resolver los problemas más importantes de desarrollo curricular. Acompañaron a estos programas otras iniciativas, como la creación de centros de actualización e innovación educativa en zonas de alta dispersión geográfica, o el programa Escuelas para Jóvenes que buscaba acercar los contenidos del currículo a las necesidades y demandas de los estudiantes de educación secundaria⁵⁰.

⁴⁸ Como se mencionó anteriormente, algunos diseños consisten principalmente en orientaciones teórico-pedagógicas pero no expresan las expectativas de aprendizaje por áreas en forma suficientemente clara.

⁴⁹ Aseveración basada en entrevistas con capacitadores provinciales.

⁵⁰ Según entrevistas recientes, la mayor parte de estos programas fue discontinuada luego del último cambio presidencial en diciembre de 2001.

En cuanto al grado de apropiación e implementación de los CBC a escala nacional, un estudio realizado por el Ministerio de Educación (Ministerio de Educación, 2000) sobre ocho jurisdicciones diferentes revela los siguientes datos:

- En la mayor parte de los casos los espacios curriculares definidos responden en su denominación y organización a los capítulos de los CBC.
- Es posible percibir una tendencia a expandir la carga horaria total privilegiando una mayor dedicación a la enseñanza de los CBC sobre los espacios de definición institucional u otras opciones.
- No se observan grandes diferencias en el espacio que ocupa cada una de las áreas curriculares (con excepción de tecnología y formación ética y ciudadana) en las diferentes provincias.

Implementación en el nivel de la escuela y del aula

En Argentina, como en la mayoría de los países de América Latina, la construcción escolar del currículo debe realizarse dentro del marco del Proyecto Educativo Institucional (PEI), el cual contiene, o debe contener, un Proyecto Curricular Institucional (PCI). El PCI debería recoger las necesidades y demandas educativas específicas de la comunidad en la que se inserta la escuela, y sobre la base de esa información debería realizarse la contextualización local de los contenidos seleccionados por el Diseño Curricular Provincial correspondiente. Finalmente, los equipos docentes son responsables por tomar el diseño curricular institucional y planificar anualmente la secuencia y profundidad en la cobertura de los contenidos de acuerdo con las características de sus grupos de estudiantes. La secuencia de selección curricular, por tanto, debería quedar configurada de la siguiente manera:

CBC => Diseño Curricular Provincial => PEI => PCI => Planificación anual de aula.

Uno de los mayores problemas con la elaboración del PEI es que su uso en muchas escuelas parece haberse burocratizado. A menudo elaborado rápidamente para ser presentado a la supervisión, es copiado de otras escuelas, o inclusive comprado, y por tanto no llega a constituirse en una herramienta de gestión efectiva.

La elaboración del PEI también debió ser una instancia clave de participación comunitaria y familiar en la toma de decisiones sobre aspectos centrales de la gestión institucional y pedagógica, para así trascender la noción de que las familias solamente pueden aportar dinero y mano de obra para mejorar las instalaciones. Esta participación no se ha dado en la medida y con la frecuencia que se esperaba. Un estudio del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación de Argentina, 1999)⁵¹ indica que las escuelas de rendimiento medio son las que aparecen como más abiertas a un mayor grado de participación por parte de los padres y de la asociación cooperadora⁵². Sin embargo, es en las escuelas de rendimiento alto y bajo donde se reportan mayores grados de participación de las familias. En todos los casos, e independientemente del rendimiento, la participación comunitaria se manifiesta en aspectos generales de mantenimiento de la escuela pero no en temas curriculares ni pedagógicos, lo cual coincide con la visión de otros autores entrevistados. La participación de los alumnos, por su parte, parece ser mayor en las escuelas de rendimiento medio y bajo, aunque el contenido de esa participación no se menciona.

Pero quizá el aspecto más preocupante de la función del PEI en las escuelas argentinas es que, si bien su elaboración ha promovido mayores grados de comunicación y debate institucional, las metas que allí se explicitan no estimulan necesariamente mayores grados de compromiso colectivo por el logro de los aprendizajes. De hecho, y según el estudio mencionado anteriormente, la gran mayoría de los directores declara estar llevando a cabo acciones de gestión curricular y pedagógica que no están contempladas en el PEI. Esto levanta, según los autores, dos preguntas clave sobre las que convendría indagar con mayor profundidad: si el diagnóstico de necesidades locales es realmente adecuado, y si es posible que las acciones que la institución considera más significativas queden frecuentemente fuera del PEI, es decir, no explicitadas.

⁵¹ Este estudio tomó una muestra de tres escuelas por provincia, en todas las provincias del país. Las escuelas fueron seleccionadas según sus resultados (alto, medio y bajo) en las pruebas nacionales de aprendizaje. La muestra no se considera representativa, pero los resultados se interpretan como tendencias que convendría explorar con mayor detalle.

⁵² En Argentina se denomina «cooperadora» a la asociación de padres de familia que reúne y administra los aportes privados de la comunidad para el mejoramiento de la escuela.

En todo caso, la falta de mecanismos eficaces de supervisión y de responsabilización por los resultados ocasiona que la selección de contenidos por parte de la escuela no estimule o induzca mayores grados de compromiso, ni un mejor uso de los recursos por lograr las metas propuestas. Muestra el estudio del Ministerio de Educación, por ejemplo, que mientras que las escuelas de alto rendimiento utilizan los recursos privados para mejorar las condiciones de implementación curricular (contratación de personal docente, compra de materiales educativos), las de bajo rendimiento dedican los recursos a la compra de materiales de limpieza y a la provisión de complementos alimentarios para los alumnos. En todos los casos, sin embargo, pareciera existir un alto grado de desconocimiento, e incluso de apatía, en torno al origen de los recursos y sobre las formas de mejorar los mecanismos de inversión para potenciar la implementación del proyecto curricular institucional.

En el aula, la selección de contenidos y el diseño de planes anuales de instrucción también muestran dificultades considerables. Nuevamente, se atribuye a la falta de capacitación adecuada y de mecanismos idóneos de supervisión las dificultades que experimentan los docentes para comprender los documentos curriculares nacionales, provinciales y escolares, lo cual resulta en una implementación desorganizada y deficiente del currículo. Pero no se trata solamente de un problema de capacitación. Las críticas se centran fuertemente en la calidad de los documentos curriculares mismos, que no hacen explícito para los docentes el tipo de aprendizajes que se espera de los alumnos. Consecuentemente, las interpretaciones que se hacen de esos documentos resultan en coberturas muy desiguales de los contenidos, tanto en extensión como en detalle, dependiendo de los conocimientos disciplinares que tenga el docente, de su capacidad de organización, y de su compromiso ético y profesional respecto de las oportunidades de aprendizaje que ha de brindar a los estudiantes.

En cuanto a los grados de apropiación de los nuevos marcos curriculares en el aula, el estudio del Ministerio de Educación mencionado anteriormente (1999) muestra que el panorama es bastante heterogéneo. Un 57% de los docentes da prioridad al uso de los materiales curriculares para la preparación de sus clases. Entre esos materiales curriculares se toman en cuenta, en primer lugar, los diseños curriculares provinciales; en segundo lugar los CBC nacionales y, en tercer lugar, los materiales de apoyo al desarrollo curricular publicados por el Ministerio. Un 22% de los docentes menciona el uso de libros de texto como referente principal para la

planificación de sus clases⁵³. Una proporción mínima de docentes dice utilizar otros materiales, como diarios y revistas, y se encuentra concentrada casi exclusivamente en las escuelas de alto rendimiento.

También según este estudio, un 61,5% de los docentes hace una utilización parcial y/o formal de los CBC y de los diseños curriculares provinciales; un 35,4% declara continuidad entre los CBC/DC⁵⁴ y diseños curriculares anteriores, mientras que solamente un 3,1% de los docentes no utiliza los CBC/DC en absoluto. Según los autores, «la conclusión que surge es que en todos los casos estudiados se observan indicios que muestran la influencia del proceso de transformación curricular en las escuelas... En la mayor parte de ellos (97%) se produce la incorporación en las planificaciones de por lo menos algunos elementos propuestos por la política educativa, aunque el grado de alcance y la profundidad de los cambios hallados es heterogéneo y asume características específicas en cada uno de los casos estudiados». Adicionalmente, el trabajo revela, según la categorización propuesta, que el 47,8% de los docentes muestra una apropiación parcial de los CBC/DC, un 29% muestra una apropiación burocrática, y solo un 23,2% demuestra una apropiación reflexiva de los nuevos marcos curriculares. Tal como era de esperarse, los grados de apropiación burocrática descienden en las escuelas de mayor rendimiento, a la vez que aumenta su apropiación reflexiva.

El trabajo también muestra que los cambios que la reforma esperaba lograr en la organización del trabajo docente están lejos de concretarse. La mayor parte de los maestros continúa trabajando en forma individual y sin coordinación con docentes de otras áreas del currículo, tendencia que se revierte levemente en las escuelas de alto rendimiento. Esto indicaría que existe un largo camino por recorrer aún si se quiere trascender el «celularismo» que ha caracterizado al trabajo docente durante muchas décadas, y lograr así una mayor apropiación del currículo y mayores grados de compromiso colectivo por el logro de los aprendizajes esperados e institucionalmente consensuados.

Por último, se hace referencia aquí a las estrategias y estilos pedagógicos utilizados por los docentes para la implementación de los contenidos

⁵³ El 53,3% de los docentes usa los libros de texto para ejercitación, el 26,7% como estructurador formal de la actividad y un 20% como fuente de consulta para información.

⁵⁴ DC: Diseño Curricular jurisdiccional.

curriculares en el ámbito del aula, según las expectativas de cambio que se plantean desde la reforma. Las investigaciones del Ministerio de Educación (1999) revelan que un 20,8% de los docentes todavía mantiene un estilo didáctico tradicional, caracterizado por clases donde el conocimiento es transmitido a los alumnos como ítemes de información o mediante prácticas mecánicas; un 23,6% ha adoptado estilos marcadamente renovados de corte constructivista-cognitivista, es decir más alineados con las propuestas actuales de transformación curricular; finalmente, un 55,6% de los docentes muestra un estilo didáctico mixto, donde se conjugan elementos de los estilos tradicional y constructivista-cognitivista. Mediante el análisis de cuadernos de clase de una muestra nacional de alumnos, también se comprobó que en algunas jurisdicciones se mantiene el estilo didáctico tradicional junto con una débil apropiación de los nuevos contenidos; en otras jurisdicciones se observó cambios en los contenidos pero combinados con el método didáctico tradicional; y en una proporción mínima de jurisdicciones se notan cambios tanto en los contenidos como en la forma de abordarlos.

Todo esto indica que si bien los CBC nacionales y muchos diseños jurisdiccionales se han ido incorporando paulatinamente a las escuelas, el panorama es todavía muy heterogéneo y amerita mayores esfuerzos centrales por cerrar la brecha entre las escuelas más avanzadas y aquellas que se siguen aferrando a los antiguos contenidos y estilos de enseñanza. Esas diferencias, como se verá en la siguiente sección, se ven reflejadas en el logro desigual de aprendizajes que muestran las pruebas nacionales estandarizadas.

5.1.3 Currículum logrado

Nivel central

Desde antes de la aprobación de los contenidos básicos comunes, Argentina ha contado con un sistema nacional de medición de resultados de aprendizajes. La unidad de evaluación, el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC),⁵⁵ está integrada a la estructura administrativa de la educación básica del Ministerio de Educación; excepto por un breve período en el año 2001 en que se constituyó como instituto

⁵⁵ Hoy dependiente de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

semiautónomo (el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa–IDECE), siempre ha estado totalmente dirigida por las autoridades técnico-políticas de ese subsector. El SINEC realiza operativos nacionales de evaluación desde el año 1993, y aplica pruebas estandarizadas regularmente en las áreas de matemática, lenguaje, ciencias sociales y ciencias naturales, en los tercero, sexto, séptimo y noveno años de la educación general básica, así como en el último año de educación secundaria polimodal y técnica. Las pruebas son muestrales en todos los años, excepto en el último año de educación secundaria en el que la prueba es censal, es decir de aplicación en todas las escuelas del país.

El sistema fue creado con fines casi exclusivamente retroalimentarios, para que las autoridades ministeriales centrales y provinciales contaran con información externa a las escuelas sobre sus alcances y dificultades en el logro de aprendizajes. La decisión de establecer pruebas censales en el último año de secundaria se debió a que, originalmente, se pensaba asignar al examen funciones de acreditación y graduación del nivel, incluyendo los resultados individuales de la prueba en el boletín de calificaciones de los alumnos. Esto último no llegó a concretarse, y hoy la prueba es obligatoria para los alumnos pero en nada afecta sus posibilidades de graduación.

A medida que comenzaron a implantarse los CBC en las escuelas, el SINEC fue incorporando a sus pruebas los nuevos contenidos curriculares. Actualmente, la tabla de especificaciones del sistema está referida en su totalidad a los marcos curriculares nacionales. Además del sistema nacional de medición, Argentina cuenta con al menos tres sistemas subnacionales o jurisdiccionales. La provincia de Buenos Aires desarrolló, con la asesoría técnica de UNESCO-OREALC, un sistema de medición basado en el modelo de «valor agregado» que permite medir el progreso académico de los alumnos teniendo en cuenta los factores socioeconómicos de cada población escolar. Mediante estas mediciones se proponía realizar un seguimiento de cohortes para medir el progreso de los alumnos en el tiempo, y considerando estadísticamente cuánto de ese progreso se debía a la labor de la escuela y no al capital sociocultural previo de los alumnos. Hasta el momento no se han reportado resultados de esas mediciones, y aparentemente el proyecto en su totalidad ha sido discontinuado. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires también posee un sistema propio de evaluación cuyos resultados se devuelven directamente a las escuelas para fines de investigación y mejoramiento pedagógico e institucional, pero no se hacen públicos para evitar la comparación entre instituciones. También realizan

mediciones independientes las provincias de Mendoza y San Luis, y otras provincias están comenzando a solicitar apoyo técnico para hacer una difusión jurisdiccional más enfocada de los resultados que arroja sobre su provincia el operativo nacional de evaluación.

A continuación se presenta una selección acotada de los múltiples datos disponibles sobre logros nacionales de aprendizaje a lo largo de los últimos ocho años, es decir, aproximadamente desde que comenzó la implementación de los CBC en las escuelas. Dado que el diseño de las pruebas no permite realizar inferencias longitudinales sobre el progreso en el rendimiento de los alumnos, simplemente se muestran los datos para algunos años de escolaridad y algunas áreas curriculares, a modo de ilustración.

Cuadro 1: Resultados de lenguaje y matemáticas en séptimo grado (1995)

	Lenguaje %	Matemáticas %
Porcentaje respuestas correctas	62,44	59,63
Diferencia urbano / rural	12,30	13,39
Diferencia estatal / privado	12,21	10,52

Fuente: Ministerio de Educación de Argentina (s/f). Operativo Nacional de Evaluación 1995. Séptimo grado.

Cuadro 2: Resultados de lenguaje y matemáticas en quinto año de secundaria (1995)

	Lenguaje %	Matemáticas %
Porcentaje respuestas correctas	66,4	56,18
Diferencia urbano / rural	n.d.	n.d.
Diferencia estatal / privado	8,02	9,01

n.d. = no disponible

Fuente: Ministerio de Educación de Argentina (s/f). Operativo Nacional de Evaluación 1995. Quinto año.

Cuadro 3: Resultados de lenguaje y matemáticas en sexto grado (2000)

	Lenguaje %	Matemáticas %
Porcentaje respuestas correctas	62,15	58,05
Diferencia urbano / rural	n.d.	n.d.
Diferencia estatal / privado	8,02	9,01

n.d. = no disponible

Fuente: Ministerio de Educación de Argentina (s/f). Boletín de informes de resultados. Total país. Año 2000, sexto grado.

Estos ejemplos, que coinciden con los datos de otros años de aplicación, muestran que los resultados en lenguaje y matemáticas en distintos años de la escolaridad básica y media se encuentran, para el promedio nacional, en el orden del 60% de logro⁵⁶. Las diferencias de resultados parecen ser mayores entre jurisdicciones que entre escuelas al interior de cada provincia. Existen, tanto para el conjunto de escuelas el ámbito nacional como dentro los ámbitos jurisdiccionales, diferencias significativas de rendimiento entre alumnos de escuelas públicas y privadas, y entre alumnos de escuelas urbanas, megaurbanas y rurales. Las diferencias se muestran siempre favorables para los estudiantes de escuelas privadas y urbanas, aunque los resultados oficiales que se reportan no toman en cuenta el nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes y sus familias. Esto último, como es sabido, constituye una debilidad del sistema de evaluación, ya que se corre el riesgo de inferir que las escuelas privadas y urbanas son «mejores», cuando en realidad los planteles rurales y estatales pueden estar aportando mayor valor agregado que las primeras.

Entre los factores escolares que mayor incidencia positiva tienen sobre los resultados, se destacan los siguientes: mayor cantidad de recursos didácticos en la escuela, mejor disciplina y ambiente de seguridad, y mayor cantidad de tareas asignadas para el hogar, aunque este último explica un porcentaje marginal de las diferencias en los resultados. Por otro lado, los factores extraescolares y de características propias de los estudiantes que mayor asociación positiva muestran al rendimiento académico son: género masculino en el área de matemática (leves diferencias), género femenino en área de lenguaje (diferencias significativas), mayor nivel socioeconómico de las familias, mayor cantidad de libros en el hogar, culminación de estudios secundarios de los padres, y ubicación geográfica en centros megaurbanos (IDECE, 2001).

Adicionalmente, el informe presenta una tabla con los factores de riesgo que mayor incidencia negativa pueden tener sobre los resultados de aprendizaje. La segunda columna en el siguiente cuadro indica el porcentaje en que se incrementa la probabilidad de que el alumno pase a mostrar bajo

⁵⁶ Esta cifra debe interpretarse con cautela. Autores especializados (Ravela et al., 2001) advierten que las pruebas referidas a normas, como las que se aplican en Argentina, debido al tipo de modelo psicométrico utilizado, tienden a concentrar los valores alrededor del 50% del puntaje total posible.

desempeño⁵⁷ si se ve expuesto al factor de riesgo analizado. La tercera columna muestra el porcentaje de alumnos evaluados que se encuentra expuesto a cada factor de riesgo.

Cuadro 4: Factores de riesgo para el rendimiento académico en educación básica (2001)

Factor de desigualdad	Probabilidad de riesgo	Porcentaje de alumnos en riesgo
Variables de política activa		
Escasa disponibilidad de libros en el hogar	70%	34%
Escaso sentido de pertenencia del alumno	67%	34%
Colaboración de los padres con el docente	50%	36%
Recursos físicos inadecuados	36%	11%
Poca seguridad en la escuela	33%	21%
Mala conducta de los alumnos	32%	26%
Recursos didácticos inadecuados	27%	7%
Docente suplente o interino	22%	29%
Dos evaluaciones o menos en los últimos 2 meses	17%	26%
Pocas tareas a los alumnos	15%	41%
Poca experiencia del docente	10%	42%
Variables de política pasiva		
Vulnerabilidad socioeconómica	66%	51%
Escuela rural	32%	11%

En un estudio independiente, Cervini (2001) analiza la incidencia de la Oportunidad de Aprendizaje en el Aula (ODA)⁵⁸ sobre los resultados de los alumnos, respecto de otras variables ajenas al aula que suelen ser asociadas al rendimiento. En su trabajo, Cervini concluye que en Argentina la ODA explica al menos un 12% de las diferencias de rendimiento entre las escuelas, una proporción estadísticamente significativa de las desigualdades en el aprendizaje que no es explicada por el origen social del alumno ni por la

⁵⁷ Bajo desempeño medido como: a) ubicación en el primer tercil de los alumnos con resultados más bajos en lenguaje y matemáticas y b) haber repetido de año alguna vez durante la educación primaria.

⁵⁸ El concepto de ODA tiene importantes implicancias de política curricular y pedagógica, pues mide la oportunidad que los alumnos han tenido de acceder a los contenidos curriculares evaluados. Usualmente, la información sobre ODA se recoge mediante cuestionarios que los docentes responden sobre la cobertura curricular que han realizado efectivamente en sus sesiones de clase.

composición social de la escuela. Los resultados del estudio tienen, desde ya, importantes implicancias para el tipo de políticas que pueden impulsarse desde el sector educativo exclusivamente, independientemente de las condiciones socioeconómicas y culturales de los alumnos. En palabras del autor:

La ODA es una fuente importante de inequidad educativa en la distribución de los aprendizajes en el sistema educativo argentino [...] Es relativamente fácil conjeturar acerca de los mecanismos que operan tras la concomitancia entre contexto socioeconómico y oportunidad de aprendizaje. En los establecimientos de más bajo nivel socioeconómico existen presiones más intensas sobre autoridades y docentes para solucionar problemas de aprendizaje, de comportamiento, de disponibilidad de material didáctico por el alumno, de ausentismo y deserción e, inclusive, de alimentación, cuando se les compara con las escuelas de composición social más aventajada. Satisfacer este tipo de demandas resta tiempo y energía a la institución educativa; resta posibilidades de alcanzar no solo metas un tanto ambiciosas para ese contexto, como planificar y efectuar innovaciones curriculares, capacitación pedagógica, producción de material o evaluación y retroalimentación del alumno, sino también aquellas más elementales, como desarrollar el currículum mínimo establecido. (p. 11)

Nivel de la escuela y del aula

La evaluación de logros de aprendizaje en las instituciones escolares no parece haber formado parte de los grandes temas de discusión ni de la agenda de cambio durante la reforma curricular argentina. Más allá de algunas modificaciones en las escalas de calificación de los alumnos y de la divulgación de un discurso pedagógico renovado que apunta a la evaluación como proceso integral y continuo, los instrumentos y mecanismos de evaluación que se utilizan en la escuela no guardan vinculación con los sistemas de información de los órganos de gestión provinciales y nacionales.

La debilidad de los mecanismos y de las capacidades de supervisión local y jurisdiccional, y la escasa capacidad de intervención del Ministerio nacional en esos circuitos de supervisión, hacen que las actividades de evaluación en las escuelas sean de muy variada cobertura y calidad, y que sus resultados no se sistematicen y canalicen hacia instancias superiores de gestión para ser analizados y adecuadamente utilizados.

Tanto los directores como los docentes, según la apreciación de especialistas y funcionarios del sector, guardan una actitud positiva y abierta

hacia la evaluación pero no cuentan con las herramientas conceptuales ni técnicas para el desarrollo de instrumentos idóneos de evaluación institucional y, más específicamente, de evaluación de los aprendizajes logrados. Si a esto se suma que las evaluaciones externas son más bien esporádicas y que cuentan con débiles mecanismos de devolución, no debe sorprender, entonces, que las metas curriculares que la escuela expresa en su PEI y que los docentes planifican año tras año se disipen con el paso del tiempo y que solo una parte de los contenidos seleccionados sea efectivamente cubierta y alcanzada.

En este sentido, vale señalar que si bien muchas escuelas hacen enormes esfuerzos por seguir funcionando «normalmente» a pesar de las deficiencias presupuestarias y de los graves problemas sociales que atraviesan sus poblaciones, sus tiempos y recursos se ven más comprometidos con el logro de la contención y retención de alumnos en sus recintos que con el logro de los objetivos académicos seleccionados institucionalmente. Si a esto se agrega que las escuelas en general no comparten la información sobre los resultados de aprendizaje con los padres de familia y la comunidad, nos encontramos ante un sistema en el cual las instituciones pueden mantener su alumnado y su legitimidad social-comunitaria mediante el logro de una buena disciplina, higiene y un clima escolar ordenado, pero quizá formando alumnos que se graduarán sin haber logrado las competencias escolares mínimas que prescriben los CBC y los diseños jurisdiccionales. Para muchas familias, eso no será de su conocimiento hasta que los estudiantes graduados vean que sus posibilidades de trabajo y educación posterior se encuentran seriamente restringidas.

5.1.4 Realimentación

La información sobre los resultados de aprendizaje curricular más sistematizada con la que cuenta el Estado nacional en la actualidad es la derivada del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) que viene funcionando desde 1993. Los datos recogidos, sin embargo, y a pesar de ser difundidos públicamente, no significan para los gobiernos una instancia importante de responsabilización política por la calidad de la educación pública. En una cultura poco participativa donde se requiere de acciones concretas para construir y estimular la demanda pública y privada por mejores niveles de aprendizaje, la sola difusión de resultados educativos no parece

ser suficiente para renovar el contrato social por un mejor servicio educativo. La prensa argentina publica año tras año los resultados de las evaluaciones estandarizadas, y ocasionalmente pueden verse algunos artículos informativos sobre el tema, pero las deficiencias del sistema que pueden inferirse de los resultados no han logrado instalarse en la agenda del debate público. De la misma manera, son pocas o nulas las instancias en las que las organizaciones civiles y académicas han hecho uso de los resultados para movilizar la opinión y demandar medidas correctivas en aras de mejorar los logros de aprendizaje de los estudiantes.

En cuanto al uso de los datos por parte del Ministerio de Educación para la toma de decisiones, el cuadro es un tanto más alentador. Los resultados han sido utilizados para realizar algunos estudios de seguimiento a la implementación curricular en el país, y algunos funcionarios los han tomado como indicadores válidos para mejorar el diseño y focalización de políticas de apoyo al desarrollo curricular. Lamentablemente, los datos no parecen haberse usado desde el principio de la reforma, cuando se invirtió la mayor cantidad de dinero mediante el Plan Social Educativo. En esos momentos se utilizaron principalmente datos estadísticos sobre matrícula, retención y repitencia, pero el logro académico de las escuelas, o de grupos de escuelas según los estratos definidos por el Operativo Nacional de Evaluación, no fue considerado un dato relevante para mejorar la eficacia compensatoria de los programas.

Finalmente, resta describir algunos de los usos que el Ministerio de Educación dio a los resultados para reorientar la actividad pedagógico-curricular durante el segundo quinquenio de los años noventa. Fue en esa época en que el Ministerio realizó publicaciones periódicas y masivas de una serie de documentos para directores y docentes sobre la base de los resultados de las pruebas nacionales. Los cuadernillos mostraban una selección de los ítemes más relevantes de las pruebas, informaban sobre el comportamiento promedio de la población estudiantil al intentar resolverlos (logro) y finalmente ofrecían un conjunto de recomendaciones didácticas para mejorar el aprendizaje de los contenidos evaluados por esos ítemes. Estas publicaciones ya han sido discontinuadas y no han sido reemplazadas por otras.

Otra fuente de información importante sobre los avances en la implementación y logro curricular debió ser la derivada de investigaciones independientes en manos de las universidades y otras instituciones académicas. En este sentido, el flujo de comunicación e información entre

la academia y el Ministerio de Educación ha sido por demás limitado a lo largo de los últimos años. La responsabilidad, sin embargo, parece ser compartida. Por un lado, se considera que el Ministerio de Educación no supo abrir las puertas a los medios académicos para que estos proveyeran los insumos de información necesarios, además de haber negado frecuentemente el acceso a las bases de datos estadísticos oficiales. Por el otro, algunos grupos de la academia en Argentina reconocen que la comunicación y la colaboración se vieron limitadas por los sesgos ideológicos que posicionaron a los investigadores en un lugar de resistencia crítica frente al conjunto de medidas políticas y económicas del gobierno nacional en la década de los noventa⁵⁹. Como consecuencia, se perdió una fuente importante de conocimiento e información externa que pudo haberse utilizado para hacer un mejor seguimiento de los avances y dificultades de la reforma curricular.

5.2 Los procesos de desarrollo y evaluación curricular en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Con el fin de ilustrar un proceso más localizado de desarrollo curricular en Argentina, y de ejemplificar cómo el proceso de reforma estimuló y consolidó muchas de las prácticas de autonomía curricular preexistentes, se describe a continuación el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es en sí misma una jurisdicción federal que goza de los mismos atributos de organización político-administrativa que todas las demás provincias del país.

El sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires opera bajo un conjunto de condiciones que lo hacen muy diferente del resto de los sistemas provinciales, tanto por las características de las escuelas, como por la composición de los equipos técnicos de gestión. Además de las obvias diferencias en cuanto al capital económico y sociocultural de la Ciudad respecto del resto del país, el sistema educativo en sí mismo se caracteriza por dos aspectos que resultan sumamente relevantes para este análisis. En primer lugar, alrededor de un 50% de la matrícula estudiantil está concentrada en instituciones de gestión privada. Si bien la Secretaría de Educación de la

⁵⁹ Las críticas más comunes giraban en torno a los temas de reducción del aparato estatal y despidos, ajustes económicos, reducción de salarios, inestabilidad laboral, suspensión de programas sociales y autoritarismo, entre otros.

Ciudad diseña y monitorea los programas educativos de todas las escuelas, la inversión de tiempo y recursos se concentra prioritariamente solo en la mitad de sus instituciones, es decir, en las escuelas públicas. A la vez, la capacidad de innovación y actualización que las escuelas privadas han mostrado a lo largo de varias décadas ha sido capitalizada por la gestión pública para elevar el nivel educativo del conjunto de escuelas de la jurisdicción. En segundo lugar, el hecho de que la Ciudad albergue un número privilegiado de profesionales y académicos especialistas en educación hace que los equipos técnico-políticos de la Secretaría resulten mucho mejor preparados que los de otras provincias para enfrentar los grandes cambios de política curricular impulsados desde el nivel central⁶⁰. No solamente los equipos de conducción están mejor preparados que en otras provincias sino que además cuentan con mayor capacidad profesional para ofrecer oportunidades de capacitación y acceso a la información a los docentes de la jurisdicción.

5.2.1 Currículum prescrito

La Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, al igual que las demás jurisdicciones del país, comenzó a introducir medidas de renovación curricular desde varios años antes de la elaboración de los CBC. Los dos cambios más importantes se produjeron en los años 1981 y 1986, y en la transición de uno a otro se produjeron innovaciones tanto en los contenidos de las disciplinas como en el enfoque epistemológico y pedagógico para abordarlos⁶¹. Cuando se aprueban los CBC en 1995, la Ciudad, en vez de desechar los referentes curriculares anteriores y adoptar en pleno los nuevos contenidos, apostó explícitamente por una línea de continuidad, «sosteniendo la singularidad del Sistema Educativo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, definiendo la vigencia de los diseños curriculares citados, y asumiendo la tarea de actualizarlos y mejorarlos...». Así, incorporando elementos de los CBC nacionales, se actualizan los contenidos del currículo del año 1986

⁶⁰ De hecho, la cercanía geográfica con el Ministerio de Educación ha resultado en un amplio flujo de profesionales, capacidades e información entre la gestión ministerial y metropolitana.

⁶¹ El currículo de 1981, elaborado durante la dictadura militar, era de corte conductista y apuntaba a una prescripción sumamente detallada de los temas que debían cubrirse en las escuelas. En 1986, en un nuevo marco político y con el avance de nuevas corrientes epistemológicas, se transita hacia un currículo más flexible y centrado en los alumnos.

para transformarlos gradualmente en el diseño curricular jurisdiccional que exige la nueva normatividad. Se espera, según expresan los documentos curriculares oficiales de la Ciudad, que la actualización y mejoramiento de los contenidos jurisdiccionales respondan a las siguientes demandas actuales:

- Los cambios que el trabajo de desarrollo curricular realizado desde 1986 mostraban como necesarios, en especial, la optimización de los diseños como instrumentos de trabajo para el docente;
- Los avances producidos en la didáctica de las áreas; y
- Los requerimientos que surgen de la Ley Federal de Educación, incluyendo los contenidos básicos comunes. (Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, 1999)

El enfoque de desarrollo curricular adoptado por la Secretaría de Educación tiene una orientación fuertemente pedagógica, en tanto ofrece a las escuelas materiales de actualización curricular que, más que delimitar los campos del conocimiento y prescribir contenidos específicos, busca promover nuevos y más complejos conceptos pedagógicos para abordarlos. Esos materiales, que se han ido publicando y distribuyendo sistemáticamente, plantean una acabada fundamentación pedagógica para las diferentes áreas del conocimiento y se explayan con profundidad sobre la necesidad de vincular la teoría presentada con la práctica docente en aula. Con este fin, los documentos presentan para cada área varios recortes de temas seleccionados y la forma posible de abordarlos. En ciencias sociales, por ejemplo, se sugieren actividades concretas con preguntas de elaboración compleja, que promueven la participación del alumno y, en general, intentan acercar el conocimiento a la realidad social que el alumno experimenta diariamente. Las capacidades que se busca desarrollar en el alumno se expresan en forma más bien general, sin demasiada desagregación, y no se proponen indicadores de desempeño y logro específicos. El material podría ser mejor caracterizado como instrumento de capacitación docente que como documento de prescripción curricular, lo cual es coherente con la definición de desarrollo curricular adoptada oficialmente por la Secretaría de Educación.

En cuanto a los procesos de elaboración de los marcos curriculares jurisdiccionales, no parece haber existido un mecanismo formal y sistemático de consulta a la sociedad civil u organizaciones académicas. Las autoridades actuales de la Secretaría, al igual que algunas de las autoridades nacionales del sector, consideran que la demanda de la sociedad civil, y particularmente de los padres de familia, no siempre refleja necesidades bien fundamentadas, y que un proceso serio de consulta debe contribuir a construir y estimular

esa demanda, no solamente a recogerla⁶². Por otro lado, entre las instituciones civiles que mayor demanda ha articulado, se encuentra la Iglesia católica, la cual demuestra, una vez más, tener mayor capacidad de organización para hacer valer su opinión frente a temas curriculares.

Con relación al financiamiento de la implementación curricular, la Ciudad de Buenos Aires planifica su inversión principalmente sobre la base del presupuesto local, derivado tanto de la recaudación fiscal como de préstamos internacionales que puede gestionar en forma autónoma del gobierno nacional. Los diferentes programas de acción y apoyo a las escuelas se van diseñando e implementando de acuerdo con el presupuesto disponible, que representa un 28% del gasto público total de la Ciudad; sin embargo, los informes de gestión más recientes no reportan cálculos específicos sobre el costo programático total de implementación a mediano o largo plazo para asegurar el acceso de todos los alumnos a un conjunto de conocimientos mínimos comunes.

5.2.2 Currículum implementado

Por otro lado, es destacable el número y variedad de programas que el gobierno de la Ciudad ha implementado para estimular y mejorar el desarrollo curricular en la jurisdicción⁶³. Algunos de estos programas benefician al conjunto de escuelas de la jurisdicción, pero una gran mayoría están dedicados a compensar las dificultades y deficiencias que muestran las escuelas socioeconómicamente más desfavorecidas. Estas últimas, incluidas dentro de un programa de acción denominado Zonas de Acción Prioritaria (ZAP), se benefician de los siguientes programas⁶⁴: contratación de maestros asistentes;

⁶² Se menciona, por ejemplo, que los padres de familia suelen solicitar que se reste espacio curricular a la educación artística, mientras que la Secretaría tiene una fuerte convicción sobre el valor académico y formativo de esas actividades. Esto mismo fue observado en Chile, donde el Ministerio de Educación debe imponer su voluntad de ofrecer programas más integrales en la educación primaria cuando los padres de familia en los estratos socioeconómicos más bajos demandan solamente educación para el trabajo manual.

⁶³ Estos programas no solamente aparecen descritos en la literatura oficial sino que son mencionados regularmente en las entrevistas llevadas a cabo en escuelas públicas de la Ciudad.

⁶⁴ Se menciona solamente los más directamente vinculados al desarrollo curricular, aunque existen otros para la atención de necesidades básicas, especialmente de salud y alimentación, y para asegurar el ingreso y permanencia en la escuela de alumnos en riesgo social.

apoyo académico a alumnos durante los periodos de boletín abierto⁶⁵ y de exámenes de recuperación; tutoría de alumnos de quinto año de secundaria a estudiantes de séptimo año de primaria, y de primero y segundo de secundaria; acceso y utilización de los bienes culturales de la Ciudad; equipamiento y educación informática; capacitación en uso de métodos audiovisuales y medios radiales; creación de orquestas infantiles; educación ambiental; provisión de útiles y textos a 44 escuelas públicas; gestión para la inclusión de escuelas metropolitanas desfavorecidas en los programas nacionales de compensación.

Simultáneamente, la Secretaría de Educación cuenta con el Centro de Pedagogías de Anticipación (CePA), un agente de capacitación integral que desde 1984 atiende a 36 mil maestros por año en 16 sedes distribuidas en toda la ciudad. Uno de sus ejes de acción es el de Currículum, Saberes y Conocimiento Escolar, y lo materializa mediante cursos, seminarios, talleres, asesoría institucional, cátedras abiertas, ateneos didácticos y conferencias.

Una de las características que diferencian la gestión educativa de la Ciudad de la del resto del país en general es que los programas de acompañamiento, apoyo y capacitación (incluido el de evaluación, como se verá luego), se implementan con la participación permanente de los supervisores distritales⁶⁶. En esto coinciden tanto las autoridades centrales como los supervisores y directores de escuela entrevistados. El protagonismo de los supervisores se atribuye no solamente a la voluntad central por hacerlos participar activamente, sino también al grado de formación académica de la gran mayoría.

5.2.3 Currículum logrado

Para la evaluación sistémica de implementación curricular y de resultados de aprendizaje, la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una dirección de investigación y evaluación educativa. Esta

⁶⁵ La Secretaría de Educación amplía anualmente los plazos para cerrar la calificación final de los alumnos rezagados. Esto se denomina «boletín abierto» en el caso de la primaria, es decir, la calificación final no se decide en diciembre sino antes del comienzo del año académico siguiente. En secundaria, las escuelas ofrecen apoyo a los alumnos para incrementar sus posibilidades de aprobar los exámenes recuperatorios de marzo.

⁶⁶ La Ciudad de Buenos Aires no está dividida políticamente en distritos pero la administración educativa está organizada en distritos escolares a cargo de diferentes supervisores.

dirección ha elaborado un sistema participativo de pruebas estandarizadas que son aplicadas periódicamente a una muestra de escuelas representativa de todos los distritos de la jurisdicción. La participación es voluntaria⁶⁷, o así lo ha sido hasta el presente, y los instrumentos se construyen a partir del trabajo conjunto de los equipos técnicos de la Secretaría con supervisores, directores de escuela y docentes. La tabla de especificaciones (contenido curricular de referencia) para la elaboración de las pruebas se ha desarrollado hasta ahora sobre la base de los contenidos curriculares que los docentes reportan haber cubierto en sus clases. Esto permite a la Secretaría realizar análisis del grado de logro que se alcanza sobre el currículum efectivamente implementado en las escuelas⁶⁸.

Los instrumentos cubren las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales y, en el año 1999, se aplicaron a unos 1 500 alumnos en cada área, en 76 escuelas de la Ciudad (44 públicas y 32 privadas). La aplicación de ese año arrojó los siguientes resultados:

Cuadro 5: Síntesis de resultados de la evaluación de séptimo grado en cuatro áreas curriculares (1999)^{1/}

Puntaje obtenido	Matemáticas	Lengua	CC. Naturales	CC. Sociales
	%	%	%	%
Menos de 4 puntos	23,6	6,2	5,2	2,4
Entre 4 y menos de 7 puntos	42,7	41,6	37,7	20,3
7 puntos o más	33,7	52,2	57,1	77,3
Total	100	100	100	100

1/ Expresada en porcentajes de alumnos que respondieron correctamente. Se considera «aprobado» el logro de 4 puntos o más en la escala.

Fuente: Secretaría General de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

⁶⁷ A pesar de ser voluntaria, se pide a los supervisores que intenten incluir en la muestra un conjunto de escuelas representativas de la realidad socioeconómica de cada distrito.

⁶⁸ Se discutió si convenía hacerlo de esta manera, o si se debía realizar evaluaciones sobre el currículo prescrito en general, independientemente de si era cubierto o no por los docentes. Temporalmente se continuará con la primera alternativa, aunque el problema seguirá siendo materia de próximas discusiones por parte del equipo técnico.

Las pruebas fueron corregidas, en una primera instancia, por docentes y directivos. Luego se seleccionó una muestra de pruebas para una segunda instancia de corrección en manos del equipo técnico y de investigación de la Secretaría. Según reporta el documento de resultados, «la comparación de los puntajes asignados por ambos grupos muestra que no existen diferencias estadísticamente significativas en la puntuación atribuida por cada grupo.»⁶⁹

La devolución de resultados, que además de los indicadores numéricos incluye un resumen narrativo de los logros y dificultades más importantes en cada área, se realiza en tiempos y espacios separados para supervisores, directores de escuelas y docentes. Los resultados son usados prioritariamente para la evaluación del sistema en su conjunto, y no de escuelas tomadas individualmente, y para el diseño de capacitaciones y otras medidas de política focalizadas en las escuelas que presentan mayores dificultades. La información no se difunde en forma desagregada por instituciones y no se realizan *rankings* ni otro tipo de comparaciones individuales.

⁶⁹ Procedimiento: prueba *t* de comparación de medias para muestras independientes.

6. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO CURRICULAR EN COLOMBIA

Para comprender mejor los procesos de reforma curricular de la última década en Colombia es necesario remontarse a las fuertes transformaciones educativas que tuvieron lugar a partir de 1975. En ese año se lanzó el Programa Nacional de Mejoramiento Cualitativo de la Educación, también conocido como Programa de Renovación Curricular. Sus tres componentes principales fueron el de mejoramiento y actualización del currículo, la producción y distribución masiva de materiales y medios educativos, y la formación y perfeccionamiento docentes. En relación con el currículum en particular, y al igual que en muchos otros países de la región, los setenta fueron años de marcada influencia por parte de las corrientes conductistas, de tipo skinneriano, que introdujeron nuevas «tecnologías» de organización del currículo⁷⁰.

En Colombia, estos cambios, si bien suponían un modo más tecnocrático de abordar el desarrollo del currículum, fueron acompañados por un énfasis renovado en las funciones pedagógicas, ya no estrictamente administrativas, de los equipos técnicos en el Ministerio de Educación y en los estratos medios de supervisión. Bajo un liderazgo ministerial decidido y con fuerte apoyo político central, los nuevos marcos curriculares fueron experimentados en diferentes regiones del país y discutidos por primera vez en los ámbitos académico y magisterial de Colombia. Los proyectos experimentales fueron acompañados de importantes provisiones de materiales y de capacitación docente, y fueron también materia de análisis para los equipos de seguimiento del Ministerio y de otros grupos de investigación. La época marca, para Colombia, el comienzo de una gestión de la educación pública centrada en las preguntas clave de «Qué enseñar» y «Cómo enseñarlo», lo cual derivó en los años subsiguientes (1976 y 1978)

⁷⁰ Especialmente, las vinculadas con la secuenciación y desagregación exhaustiva de los contenidos para garantizar su cobertura homogénea en todas las escuelas.

en la emisión de nuevos decretos y resoluciones que intentaron redefinir los objetivos curriculares, haciéndolos más amplios, social y psicológicamente más significativos para los alumnos, y permitiendo una mayor participación de las familias y la comunidad en su actualización continua. Entre esas resoluciones, aparece la de Promoción Automática de los alumnos, que se realiza con la intención de flexibilizar el calendario escolar en las escuelas rurales pero que tuvo algunos efectos adversos para el desarrollo curricular, como será discutido luego.

La década de los ochenta, por su parte, se caracterizó por las fuertes reacciones del magisterio y de los medios académicos frente al diseño conductista del currículo implantado en la década anterior. Tanto la Federación Colombiana de Educadores (FECODE; el sindicato docente más fuerte de Colombia), como las diferentes organizaciones académicas y disciplinarias del país, comenzaron una suerte de cruzada de opinión y trabajo intelectual educativos que se conoció luego como el «Movimiento Pedagógico» colombiano. Fue un movimiento amplio y organizado, que se materializó principalmente en la discusión enfocada sobre los contenidos del currículo, tanto en los recintos académicos como en las actividades de debate y difusión de conocimiento pedagógico realizadas por FECODE mediante publicaciones periódicas y emisiones radiales y televisivas. Surgen entonces dos nuevos interlocutores que habrían de cobrar mayor protagonismo aun en los años subsiguientes: la academia, algunos de cuyos representantes se volcaron luego a la actividad política nacional, y los docentes, quienes pasarían a ser considerados, al menos en el discurso, agentes principales del desarrollo curricular a partir de la reforma de los noventa. Ambos grupos enfrentaron sostenidamente al Ministerio para exigir cambios en la gestión curricular y pedagógica nacional, mientras las autoridades oficiales iban procesando gradualmente las demandas hasta que se decidió comenzar a discutir la elaboración de una nueva ley general de Educación.

Fruto de toda la actividad del Movimiento Pedagógico de los ochenta, y de debates más específicos que tuvieron lugar entre los años 1991 y 1993, se sanciona en 1994 la Ley 115 de Educación General, la cual establece las nuevas condiciones y orientaciones que habrían de guiar la política curricular. Complementariamente, se aprueban luego los lineamientos curriculares para las diferentes áreas disciplinares que estipula la Ley, y más tarde los indicadores de logros curriculares cuya función era

la de orientar el desarrollo de los diseños curriculares escolares sobre la base de los grandes lineamientos nacionales.

La escolaridad colombiana quedó estructurada en tres niveles: un año de educación inicial preescolar, nueve años de educación básica dividida en dos ciclos (cinco años de educación básica primaria y cuatro de educación básica secundaria), y dos años de educación media. La Ley establece como áreas obligatorias y fundamentales a las ciencias naturales y la educación ambiental; las ciencias sociales (historia, geografía, constitución política y democracia); educación artística; educación ética y valores humanos; educación física, recreación y deportes; educación religiosa; humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros; matemáticas; tecnología e informática. Para educación media se prescribe, además, las ciencias económicas, las ciencias políticas y la filosofía. Para la educación técnica, la Ley 115 hace una breve fundamentación pero no establece regulaciones muy precisas.

6.1 Análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación curricular en Colombia

6.1.1 Currículum prescrito

Marcos normativos

La regulación normativa del currículo en Colombia fue evolucionando a lo largo de la década pasada en función de la necesidad de brindar mayores especificaciones al sistema sobre qué se espera que los alumnos aprendan. Se toma como punto de referencia inicial a la Constitución Política de 1991, luego la Ley General de Educación de 1994 y, finalmente, las tres resoluciones oficiales de base para el desarrollo del currículo: Lineamientos Curriculares, Indicadores de Logros Curriculares Generales, y el Decreto 230 del 2002 sobre estándares. Todas estas instancias, si bien fueron introduciendo cambios y especificaciones, no parecen entrar en conflicto entre sí. Desde la perspectiva del autor, la sucesión de disposiciones legales en torno al currículo resulta de la percepción de las autoridades de que las escuelas necesitan mayor orientación, y no por una tendencia a refundar la educación y el currículo en cada cambio de administración, como se observa en muchos

países de la región. Las escuelas colombianas hacen uso de uno o varios de los referentes mencionados, encuentran generalmente complementariedad entre ellos, y las más innovadoras toman lo mejor de cada uno para hacer diseños institucionales más creativos.

Consulta y validación profesional y social de los contenidos

Todo el proceso de renovación de contenidos curriculares a principios de los noventa estuvo enmarcado en un contexto de importantes reformas políticas, por lo cual resulta difícil distinguir entre participación ciudadana en general y la participación específica que se dio con relación a los contenidos de la educación pública. La proclamación de la nueva Constitución Política nacional en 1991, y poco después la emisión de la Ley General de Educación, fueron la culminación de largos procesos de participación ciudadana y de reivindicación de derechos largamente demandados. Con relación a la educación, esas demandas tenían que ver fundamentalmente con la legislación sobre la autonomía de las escuelas y, más específicamente, con la autonomía para definir el currículo local y escolar. Podría caracterizarse al proceso como de contenido fuertemente político, demostrado en innumerables documentos, manifestaciones y proclamaciones públicas, pero escasamente técnico en términos de la discusión académica y disciplinar de los contenidos.

La discusión técnica se dio mediante la participación de grupos expertos, representando a diferentes instituciones académicas, pero no en forma sistemática a modo de consulta o encuesta estructurada. Gran parte de las instancias de discusión, por ejemplo, se realizó con el estímulo de la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional Constituyente, pero no por convocatoria ni con el liderazgo de expertos en Educación del Ministerio ni de otra agencia especializada. El resultado de este proceso fue un marco curricular muy amplio, con definiciones generales sobre los objetivos de las diferentes áreas curriculares, pero con pocas orientaciones o prescripciones respecto de los contenidos específicos de cada una de esas áreas. El efecto de la participación popular y profesional sobre el contenido del currículo se manifiesta entonces, no en los contenidos disciplinares mismos⁷¹, sino en el

⁷¹ Una de las pocas excepciones fue el caso de la educación religiosa, donde tuvo mayor protagonismo la Iglesia católica, pero incluso en esta instancia la discusión giró más en torno a la obligatoriedad de la asignatura que a sus contenidos.

tipo de organización de la gestión curricular que se propone para las escuelas, y que se caracteriza por reglamentar todas las instancias posibles de participación docente, familiar y comunitaria al momento de elaborar el Proyecto Educativo Institucional⁷².

Durante la renovación curricular de los noventa no se llevaron a cabo proyectos piloto ni a escala para validar los nuevos contenidos. Quizá el hecho de que la renovación hubiera comenzado en los años ochenta mediante ajustes y disposiciones varias que fueron flexibilizando la gestión curricular y actualizando los contenidos, condujo a pensar que la comunidad educativa estaba lo suficientemente madura como para asimilar e implementar los nuevos marcos curriculares. Tampoco se diseñaron mecanismos específicos para el seguimiento y monitoreo de la implementación inicial. Debieron pasar varios años, como se verá más adelante, para que se comenzara a discutir la viabilidad y el impacto del nuevo currículo colombiano.

Planificación de insumos y condiciones de implementación

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, gran parte de las inversiones del sector en los momentos iniciales de la reforma se realizó con fondos obtenidos mediante préstamos y donaciones internacionales. Según los entrevistados, uno de los rubros de inversión más importantes de principios de la década anterior fue el de materiales educativos de distribución gratuita a las escuelas. En ese marco, el insumo pedagógico principal planificado por el Ministerio de Educación fue el «Baúl de Jaibaná», que consistía en una caja con varias herramientas didácticas para apoyar la implementación del currículo en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y educación ciudadana.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación ha dispuesto a lo largo de los últimos años la implementación de varios programas de apoyo y recuperación a las escuelas con altos índices de repitencia y extraedad, ambos derivados principalmente del desplazamiento de poblaciones por la violencia terrorista. Entre los programas más fuertes, y que mayor éxito ha demostrado,

⁷² Otra medida política que signó la década fue la emisión de una ley sobre la tutela, un instrumento judicial que permite a los individuos interponer demandas, sin mediación de abogados, en defensa de sus derechos fundamentales. Se han dado muchos casos de tutelas en educación, especialmente en casos de discriminación, pero no se han utilizado para situaciones relacionadas con la selección, implementación o evaluación de contenidos educativos.

está el de Aceleración de Aprendizajes que ofrece a los docentes una metodología de trabajo pautada, una selección curricular más acotada que la de los lineamientos nacionales, y materiales didácticos de apoyo.

Más allá de estos datos, toda la información sobre financiamiento e inversión que pudo recogerse refiere principalmente a los mecanismos de transferencia de fondos, desde el nivel nacional a los niveles territorial y escolar, pero no al cálculo estimado de los costos programáticos para la implementación del nuevo currículo. Los mecanismos de transferencia, al menos en el ámbito escolar, se previeron mediante la creación de los Fondos de Servicios Docentes, que regulan los procedimientos de recaudación, gastos e inversión en las escuelas. Sin embargo, la información disponible nada dice sobre cómo han de alimentarse esos fondos desde el Estado ni desde las administraciones territoriales, ni con qué criterios deben hacerse las transferencias y asignaciones específicas por rubro de inversión.

Tampoco existieron acciones decididas sobre los insumos para la formación y la capacitación docente en un contexto de cambios. Las medidas tomadas refieren a la reglamentación de las nuevas formas organizacionales para la provisión de esos servicios, pero no a las fuentes de financiamiento para hacerlas efectivas. Se dispuso que en cada entidad territorial se crearían comités de capacitación de alto perfil académico, constituidos por escuelas normales, facultades de Educación, universidades y centros de investigación. También se creó un Programa de Formación Permanente (PFP), de carácter continuo y financiado, dependiendo del tipo de servicio ofrecido, por el Estado, en forma privada por los docentes, o por ambas partes en colaboración. Otra ley marco sobre ciencia y tecnología de los años noventa estimuló la vinculación y flujo de conocimientos entre los centros de investigación y los programas de capacitación docente, con la idea de fortalecer en el magisterio no solamente las capacidades pedagógicas sino también las de conocimiento disciplinar.

6.1.2 Currículum implementado

Estrategias y problemas generales de implementación

En términos generales, las críticas sobre los procesos de implementación curricular en Colombia se centran en las características de los lineamientos

curriculares y en los mecanismos de gestión y evaluación más que en las condiciones materiales y profesionales existentes para la materialización del currículo. Las observaciones que se vienen haciendo repetidamente, incluso por las autoridades técnicas que impulsaron los marcos curriculares en la década anterior, refieren principalmente a la extrema amplitud con que se expresaron los lineamientos curriculares oficiales y que, por lo tanto, no ofrecen a los directores y docentes orientaciones claras sobre qué deben finalmente aprender los alumnos al cabo de su escolaridad. La gran heterogeneidad en el tipo de cobertura curricular que se hace en las escuelas colombianas ha motivado a las dos últimas administraciones centrales del sector a diseñar y difundir un nuevo referente curricular, complementario al anterior, mediante el Decreto 230 del 11 de febrero de 2002⁷³. La justificación oficial para la emisión de esta norma se cita textualmente a continuación:

La interpretación, desarrollo, y aplicación de los indicadores de logro propuestos por la Resolución 2343/96 ha sido disímil en el contexto nacional. Sin dejar de reconocer el valor significativo de los mismos, su estructura y redacción, tanto como su extensión, han dificultado en muchos casos la formulación de logros básicos para los educandos con niveles mínimos de homogeneidad, desde la óptica de que hay logros universales que todos los niños y jóvenes, independientemente del lugar donde estudien, deben aprender en su debido momento de desarrollo, sin menoscabo de aquellos que responden a la especificidad de los contextos locales y regionales. (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2002, p. 64)

El documento critica la complejidad en la redacción de los lineamientos curriculares y de los indicadores de logro de la Resolución 2343, caracterizándolos como extremadamente retóricos y carentes de precisiones sobre los aprendizajes deseados. Afirma el texto, además, que la cobertura curricular queda al buen juicio de los docentes, quienes a menudo ni siquiera utilizan los documentos oficiales y se dejan guiar por los productos editoriales. Concluye finalmente que la falta de especificidad curricular tiene graves implicancias para la comparación, el diagnóstico, la planeación y la toma de decisiones conducentes a mejorar las condiciones, los factores y los resultados educativos. Sobre esta base, entonces, es que el Ministerio de Educación ha publicado y distribuido a todas las escuelas las nuevas prescripciones curriculares que, además de explicitar más exhaustivamente las capacidades

⁷³ Informalmente, las autoridades se refieren al nuevo documento como «estándares». Oficialmente, la norma se titula «Currículo, Evaluación Promoción de los Educandos, y Evaluación Institucional».

disciplinarios a desarrollar en los educandos en matemáticas, lenguaje y ciencias naturales, desagrega los contenidos por años escolares (en vez de ciclos de varios años como se planteaba anteriormente).

Uno de los programas de apoyo a la implementación curricular más comprensivos, como se describió anteriormente, fue el de la caja de herramientas didácticas denominado «Baúl de Jaibáná». El programa fue iniciado con fuerza y contó inicialmente con apoyo financiero del Fondo de Inversión Social (FIS), que entonces administraba gran parte de los recursos de los sectores de salud y educación públicas. Sin embargo, el programa no estuvo exento de dificultades. Durante la primera fase del proyecto, y con fondos asegurados, se fabricaron y distribuyeron 50 mil baúles en todo el país. En la segunda fase del proyecto se planeaba implementar un programa de capacitación para maximizar el uso de los materiales, pero un cambio de gobierno en ese momento significó la disolución de la Dirección de Investigación del Ministerio, que entonces gestionaba el programa, y la capacitación nunca llegó a realizarse. Quedaron entonces distribuidos los materiales, pero se estima que en gran parte han sido subutilizados pues «faltó la llave» para abrirlos, según expresan las autoridades que diseñaron el programa.

En cuanto a los programas generales de formación y capacitación docente, se considera que hasta el momento han sido por demás insuficientes. A pesar de las nuevas dinámicas y mecanismos establecidos para profesionalizar el servicio y elevar la calidad académica de su contenido, el impacto es magro y los docentes siguen mostrando serias falencias para llevar a cabo una adecuada implementación del currículo en aula. En este punto coinciden, sin excepción, todas las fuentes consultadas sobre los aspectos de implementación curricular actual.

Implementación en las escuelas y las aulas

La construcción del Proyecto Educativo Institucional en Colombia debe ser, según la Ley General de Educación y otras normas complementarias, un proceso ampliamente participativo. Las funciones para la participación de los diferentes actores de la comunidad escolar están debidamente normadas y se realizan mediante la acción de los gobiernos escolares, en cuya conformación están representados los docentes, los directivos, los padres de familia, la sociedad civil y los estudiantes. Existe cierto consenso

en cuanto a que los gobiernos escolares han cobrado protagonismo y que muchas de las decisiones institucionales se toman en forma compartida. Las comunidades escolares han desarrollado capacidades notorias en la elaboración de diagnósticos institucionales y en la identificación de metas educativas prioritarias. Sin embargo, y como era esperable, se encuentran serias dificultades para traducir el diagnóstico y las necesidades en una propuesta y un diseño curricular y pedagógico idóneos. Resumiendo esas dificultades, en palabras de un especialista colombiano (Renato Ramírez, comunicación personal), los cuatro problemas principales serían:

- 1) Los directores de escuela y docentes desconocen los principios teóricos, pedagógicos y curriculares que deben orientar el diseño.
- 2) Faltan herramientas técnicas y pedagógicas para centrar el proyecto educativo en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- 3) No se logra la integración entre las diferentes áreas disciplinares.
- 4) El PEI, una vez diseñado, no se utiliza.

Estas dificultades derivan, en gran medida y según varias opiniones recogidas, de la grave falta de capacitación de directivos en gestión pedagógica. Es evidente que el fuerte énfasis que se ha puesto en el desarrollo del PEI como instrumento de gestión ha reportado beneficios en términos de organización escolar pero muestra serias debilidades en los aspectos de diseño e implementación curricular.

En cuanto a la planificación e implementación curricular en aula, se replican allí las mismas dificultades que en el ámbito institucional general. Los docentes, puestos a seleccionar y organizar los contenidos anuales, encuentran dificultades para traducir las propuestas oficiales en unidades manejables de contenidos. La tarea se hace más difícil aun cuando se intenta planificar en equipo y establecer articulaciones horizontales y verticales entre los contenidos curriculares. El universo de conocimientos y capacidades a desarrollar se hace inaccesible para la mayoría de los docentes, quienes por falta de manejo conceptual y pedagógico no logran realizar una cobertura satisfactoria de los programas oficiales.

Tanto en el nivel de la escuela como en el del aula, las deficiencias en la planificación derivan sistemáticamente en una oferta deficiente de oportunidades de aprendizaje a los alumnos, lo cual se refleja en los bajos resultados de las múltiples evaluaciones que se realizan desde el Sistema Nacional de Pruebas y mediante las pruebas internacionales de aprendizaje en las que Colombia ha participado. Si a esto se añade que los mecanismos

de supervisión y seguimiento nacional y departamentales están peligrosamente vacíos de contenido, metodológicamente debilitados y divorciados institucionalmente de la gestión ministerial, nos encontramos ante un sistema educativo que ha perdido horizontes de logro comunes y que no halla ni los elementos ni los incentivos externos para cumplir con su misión pedagógica y curricular.

6.1.3 Currículum logrado

Nivel central

Colombia tiene larga experiencia en la evaluación estandarizada de estudiantes, realizada principalmente a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), un organismo semiautónomo que aplica los exámenes de Estado para el ingreso a universidades, las pruebas SABER de educación básica y, complementariamente, administra la participación en pruebas internacionales de aprendizaje. En los últimos diez años, el ICFES ha realizado cambios importantes en los modelos psicométricos utilizados, y progresivamente ha transitado hacia un esquema evaluativo referido a criterios y mucho más articulado con los contenidos de los lineamientos curriculares nacionales. Muchos de esos cambios se han realizado para alinearse con las tendencias internacionales de evaluación, pero también por petición de las universidades y del Ministerio Nacional de Educación.

Desde el año 1991, el ICFES aplica muestralmente la prueba SABER en todos los departamentos del país, en las áreas de lenguaje y matemáticas, y en los grados tercero, quinto, sétimo y noveno. Originalmente las pruebas no estaban totalmente referidas a los criterios curriculares oficiales, sino más bien diseñadas para evaluar capacidades cognitivas universales. Gradualmente, y en trabajo conjunto con el Ministerio de Educación, se fueron desarrollando instrumentos más ajustados a las necesidades de seguimiento a la implementación curricular, hasta que finalmente se diseñó un plan de monitoreo longitudinal, para ser aplicado entre 1997 y 2005 con el propósito de evaluar cuatro áreas principales: matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales. Lamentablemente, el proyecto solo se aplicó durante los dos primeros años y luego, por una reestructuración fuerte del Ministerio, el programa quedó truncado.

El examen de Estado para el ingreso a la educación superior, que se sigue aplicando regularmente y está mucho más institucionalizado, también ofrece indicadores importantes sobre la calidad de la educación básica y media. Especialmente desde el momento en que las pruebas pasaron a referirse a criterios, los informes oficiales comenzaron a ofrecer información más útil para otras audiencias fuera del ámbito universitario. Quizá el aspecto más valioso de la evaluación es que todas las escuelas medias reciben un reporte individual donde se detalla exhaustivamente cuál fue el nivel de logro de cada uno de sus estudiantes en las diferentes áreas del currículo, y qué objetivos específicos de cada área muestran mayores avances y dificultades. Adicionalmente, los estudiantes reciben un reporte en forma individual que les permite conocer detalladamente cuáles han sido sus logros y dificultades más significativos.

En cuanto a las pruebas internacionales, las que mayor información han podido ofrecer sobre los alcances de la reforma curricular han sido el TIMSS (ciencias y matemáticas), PIRLS (lectura), PISA (lectura, ciencias y matemáticas), y el Estudio Internacional de Educación Cívica. Los resultados de algunas de estas pruebas, nacionales e internacionales, se muestran a continuación⁷⁴.

Cuadro 1: Resultados nacionales por estratos de los niveles de competencia matemática logrados en tercer grado (año 1998)

	Nivel B Establecimiento de relaciones directas en problemas rutinarios %	Nivel C Establecimiento de relaciones directas en problemas no rutinarios %	Nivel D Establecimiento de relaciones no directas en problemas no rutinarios complejos %
Urbano no oficial	86,60	56,73	17,36
Rural oficial	81,31	57,04	19,45
Urbano oficial	82,21	51,99	15,8
Total nacional	83,10	54,84	17,36

⁷⁴ Las pruebas aplicadas en los noventa no son comparables longitudinalmente. Por esta razón, y porque todos los datos muestran tendencias similares, solo se presentan los resultados de tercer grado a modo de ejemplo.

Cuadro 2: Resultados nacionales por estratos de los niveles de competencia comunicativa logrados en tercer grado (año 1998)

Niveles de logro	Nivel B	Nivel C	Nivel D
	Establecimiento de relaciones directas en problemas rutinarios	Establecimiento de relaciones directas en problemas no rutinarios	Establecimiento de relaciones no directas en problemas no rutinarios complejos
	%	%	%
Urbano no oficial	97,99	86,09	52,94
Rural oficial	93,93	75,12	37,99
Urbano oficial	95,95	78,24	41,85
Total nacional	95,88	79,41	43,67

En un diagnóstico del informe Educación para Todos de UNESCO (2000), basado en los resultados anteriores en matemáticas, se afirma que «En términos generales estos resultados muestran un bajo nivel en la calidad de la matemática escolar. En ninguno de los grados el 100% de los estudiantes llega al mínimo nivel de competencia evaluado por las pruebas (Nivel B) y solo la quinta parte llega al Nivel D, que es el nivel esperado». Preocupa que la mayoría de los alumnos no logre trascender las habilidades matemáticas básicas, es decir, las de operación y resolución de problemas rutinarios, para adquirir las habilidades de orden superior que les permitirán establecer relaciones entre conceptos matemáticos y así resolver situaciones no rutinarias complejas. Lo mismo ocurre en lenguaje, donde «tanto los estudiantes de tercero como los de quinto tienen dificultad para encontrar las relaciones que se generan entre los elementos del texto y su proyección hacia una estructura globalizante». Estos resultados, según el documento, «deben propiciar una reflexión sobre lo que se ha venido trabajando en torno a los procesos de lectura y escritura con miras a que estos procesos, junto con la oralidad y la escucha, sean herramientas funcionales en el proceso de construcción de conocimientos y en la adquisición de nuevas formas de conocer y de significar la realidad».

El estudio internacional TIMSS, aplicado en Colombia en 1995, también revela que hay serias dificultades en la implementación de los programas de matemáticas y ciencias⁷⁵. Colombia muestra un rendimiento muy inferior a

⁷⁵ Vale aclarar que al momento de aplicación del TIMSS, los nuevos programas curriculares recién comenzaban a implementarse. Sin embargo, anticipan los mismos problemas que luego corroborarían las pruebas nacionales referidas al nuevo currículo.

la media internacional, lo cual es crítico si se toma en cuenta que su currículo prescrito intercepta en más de un 75% las prescripciones curriculares de los demás países participantes. Los bajos resultados, entonces, pueden tener que ver tanto con las capacidades conceptuales y pedagógicas de los docentes como con la cobertura de contenidos que se planifica en el nivel escolar. Según la interpretación de UNESCO (2000), y coincidiendo con diagnósticos actuales del Ministerio de Educación (2002):

...la ausencia de orientaciones claras sobre los objetivos comunes ha conducido, en la práctica, a la interpretación de que cada escuela tiene autonomía para definir su propio currículo bajo el principio de la pertinencia local de los contenidos [...] Este principio debilita la noción del currículo común al que deben tener acceso todos los colombianos y puede incluso restar peso a los aprendizajes esenciales para la ciudadanía y la vida productiva, contradiciendo así el principio de equidad en que fundamenta la educación básica.

En cuanto a la prueba internacional de Educación Cívica, que refleja tanto las actitudes de los estudiantes colombianos frente a temas de ciudadanía y democracia como sus conocimientos formales sobre las instituciones políticas del país, los resultados son más alentadores. Si bien los jóvenes «expresan cierta apatía por la historia de la nación, por la forma concreta de la política y por la institución militar» y carecen de conocimientos formales básicos en ese terreno, «Colombia sobresale en el ámbito internacional por una cantidad no despreciable de actitudes favorables a la democracia expresados por sus estudiantes, hecho que refleja la atmósfera de cambio iniciada por la Constitución de 1991 y las bondades de la Ley General de Educación, y no menos, la excelente disposición de los maestros y maestras hacia la democracia» (Ministerio Nacional de Educación de Colombia, 2003).

En un recuento sobre los factores asociados al rendimiento estudiantil en las pruebas nacionales de aprendizaje, Uribe (2001) señala que «el grupo de factores que fue encontrado con mayor efecto sobre el logro de los niños fue el de los mismos niños», y en segundo lugar se hallan las características de los planteles educativos. Con respecto a los alumnos mismos, el factor que muestra mayor asociación positiva al rendimiento es el de autoestima o autoconcepto, aunque no se puede establecer claramente la dirección causal de la asociación. Respecto de los planteles, la autora presenta a las escuelas de jornada única como las de mayor logro académico en las pruebas. Otras variables escolares, como la composición de género, el número de alumnos por aula, el equipamiento y las instalaciones deportivas

y recreativas, no muestran un efecto neto sobre el rendimiento⁷⁶. En cuanto a las características del personal directivo y docente, el factor de mayor peso parece ser el de la estabilidad laboral de los individuos, aunque en el caso de los docentes la asociación se muestra muy débil por el bajo nivel de respuestas.

Respecto de otras investigaciones diferentes de las pruebas estandarizadas para evaluar los avances y logros de la implementación curricular, puede decirse que la mayor parte de los estudios ha sido realizada por agentes académicos independientes del Ministerio de Educación. Se trata en general de investigaciones cualitativas, que seguramente ameritarían su análisis en profundizaciones posteriores a este trabajo.

Nivel de la escuela y del aula

La amplitud con que se expresan los lineamientos curriculares y los indicadores de logro oficiales, como se explicó anteriormente, hace que tanto los docentes como los directivos tengan dificultades al momento de establecer indicadores claros para evaluar el aprendizaje de los alumnos. Esto ha motivado a las autoridades ministeriales, a lo largo de los últimos años, a emitir varios documentos que apuntan a orientar las actividades de evaluación en la escuela. El último intento es el del Decreto 230-2002 que fue emitido junto con los nuevos estándares de logro en tres áreas del currículo. Sin embargo, la propuesta solo llega hasta la clasificación de los alumnos en cinco niveles de alcance según indicadores muy generales y aplicables a todas las áreas, pero que no ofrecen indicaciones específicas sobre las capacidades que deben lograrse en cada eje temático. Ello resulta extraño, dado que el esfuerzo por definir indicadores disciplinares más específicos apuntaba a reducir la heterogeneidad en la cobertura de los contenidos básicos del currículo. Es de suponer, por tanto, que aún se teme a las reacciones de la comunidad educativa si se realizan prescripciones más ajustadas sobre las expectativas comunes de aprendizaje.

De todas maneras, las escuelas han transitado, a lo largo de las tres últimas décadas, un camino de cambio significativo en torno a la evaluación de los estudiantes. Según expresan expertos y funcionarios del sector, costó mucho trabajo y tiempo cambiar la concepción generalizada que se tenía de

⁷⁶ Alguno de ellos presentan efectos importantes, pero solo para algunas escuelas tomadas individualmente.

la evaluación como instrumento punitivo y de poder. Así, procesos como el de la coevaluación, la heteroevaluación y la autoevaluación se han ido incorporando lentamente a las escuelas, pero no sin ciertas dificultades. Las resoluciones sobre la promoción automática, por ejemplo, que originalmente se introdujeron para fomentar una evaluación más integral del alumno y así evitar los altos índices de repitencia que existían, han dado lugar a una evaluación demasiado laxa que no llega a monitorear efectivamente si los alumnos han alcanzado o no los logros mínimos antes de ser promovidos. De esta manera, y en la opinión de varios entrevistados, generaciones de chicos son promovidas año tras año sin haber adquirido los saberes correspondientes a su nivel de escolaridad, y terminan graduándose de la educación básica sin información objetiva, ni para ellos ni para sus familias, sobre los conocimientos alcanzados con relación a las expectativas curriculares nacionales.

Estos hechos no significan necesariamente falta de compromiso de logro por parte de los docentes, sino más bien falta de compromiso o de capacidad por parte del sistema en su conjunto, que no propone mecanismos sólidos y objetivos de seguimiento. Sí sería responsabilidad del magisterio, sin embargo, aceptar el diálogo con el Ministerio de Educación para establecer, en forma conjunta, cuáles saberes del currículo son prioritarios y obligatorios para todos los estudiantes del país, independientemente de su origen socioeconómico o cultural. Ese diálogo en Colombia sigue truncado, y ninguna de las dos partes parece hallar el mecanismo para reactivarlo.

6.1.3 Realimentación

Existe un consenso bastante generalizado entre los especialistas y los funcionarios del sector sobre el hecho de que Colombia cuenta con información válida y suficiente para emitir juicios sobre la calidad de la educación, y de los aprendizajes en particular, y para poder desarrollar planes de acción idóneos en función de esa información. Aparentemente, el problema radica en la forma en que se presentan los datos, puesto que no llegan a impactar sobre la audiencia que tiene en sus manos los elementos para generar los cambios y mejoras. A esto se suma, por supuesto, una débil voluntad política por utilizar los datos y un grado alarmante de rotación de las autoridades políticas del sector, lo cual deviene en interrupciones

sistemáticas de todos los planes de seguimiento y mejoramiento que se proponen.

Aun así, y a pesar de las escasas medidas que se toman racionalmente sobre la base de los datos específicos que arrojan las evaluaciones, es notable la cantidad de menciones que tanto la literatura como las opiniones recogidas en este estudio hacen sobre el valor de esa información y sobre la necesidad de diseñar acciones en función de ella. Aparentemente, la calidad y el valor de los instrumentos no son lo que está en falta, sino su débil impacto en la opinión pública y en los usuarios para hacer de la información una herramienta efectiva que sustente las demandas por una mejor educación.

6.2 Los procesos de desarrollo y evaluación curricular en la Alcaldía Mayor de Bogotá

El distrito capital de Bogotá adquirió mayores niveles de autonomía en todos los sectores de la gestión pública a partir de los procesos de descentralización impulsados por la Constitución Política de 1991. En educación en particular, el Ministerio de Educación Nacional había concentrado toda la actividad pedagógica, financiera y administrativa del sector hasta el año 1995. La descentralización territorial se produjo gradualmente mediante procesos que requerían que los distritos y municipios se fueran «certificando» ante el Estado central para poder administrarse más autónomamente. En la medida en que lograban su certificación, específicamente en el sector educativo, el Estado les transfería facultades de decisión pedagógica (currículo), administrativas (sobre personal y docentes) y financieras (presupuesto). Antes de la descentralización, ya existían los fondos educativos regionales (FER), que realizaban tareas de asignación presupuestal desde cada región, aunque dependían directamente del Ministerio de Educación.

En octubre de 1995 se logra la certificación del distrito de Bogotá y la ciudad pasa a administrar todas las escuelas, las que ya eran distritales, y las que dependían hasta entonces de la administración nacional. A esto se sumó la crisis económica de 1997, que movilizó a muchas familias a trasladar a sus hijos desde las escuelas privadas al sistema de educación público. De esta manera, las escuelas públicas de Bogotá pasaron a atender a la mayor parte de la población estudiantil, estimada hoy en aproximadamente un 52 a 54%. Estas nuevas responsabilidades requirieron de un rediseño del sistema administrativo que permitiera elevar los grados de eficiencia. Entre las medidas prioritarias tomadas para lograr esa eficiencia estuvo la reingeniería

de todo el sistema estadístico y de información de la Secretaría de Educación, que incluyó un programa de evaluación continua de los logros de aprendizaje de los estudiantes. Paralelamente, se creó la Subsecretaría de Mejoramiento Educativo que diseña, sobre la base de los resultados de aprendizaje y otros indicadores, los programas de acción remediales para las escuelas.

Como reseña histórica, es preciso mencionar que, en general, estos cambios en la gestión educativa y pública del distrito, se ven enmarcados en un contexto de fuerte liderazgo político por parte de los alcaldes que han gobernado durante los últimos diez años. La figura de Antanas Mockus especialmente, dos veces alcalde de la ciudad y anteriormente una de las personalidades más activas durante el Movimiento Pedagógico colombiano, es altamente reconocido por sus esfuerzos de recuperación de los espacios públicos metropolitanos y por mejorar la eficiencia de los servicios públicos en general⁷⁷. No resulta extraño, entonces, que su gestión haya dado un fuerte respaldo político y financiero a la Secretaría de Educación de Bogotá para emprender y sostener cambios profundos en su gestión.

6.2.1 Currículum prescrito

La normatividad local sobre el desarrollo curricular no es profusa. Las resoluciones más directamente relacionadas al currículo y su implementación son las que regulan las decisiones sobre repitencia y la evaluación de docentes, quienes a partir de este año deberán presentarse y aprobar un examen estandarizado bianualmente para asegurar su permanencia en el cargo. Las demás disposiciones legales de los últimos años se vinculan más con la administración del sistema y su estructura, por ejemplo con la fusión de escuelas bajo una sola dirección o a la ubicación de alumnos del sistema público en escuelas privadas mediante el financiamiento de la Secretaría⁷⁸.

En términos de desarrollo curricular, la Secretaría de Educación optó en el último quinquenio por definir, sobre la base de los lineamientos

⁷⁷ Entre las acciones más destacadas de su gestión se encuentra el diseño y construcción de un sistema ágil y moderno de transporte público, las campañas para promover el respeto de las normas y reglas ciudadanas, y el estímulo a la preservación y uso de los bienes materiales y culturales de la ciudad.

⁷⁸ Vale recordar que Bogotá, y Colombia en general, aun no han logrado matricular al 100% de la población en edad escolar.

curriculares nacionales, un conjunto de competencias básicas que todos los alumnos deberían desarrollar a lo largo de su experiencia escolar. Esa definición no se llevó a cabo mediante procesos muy complejos de diálogo y consulta a la comunidad educativa, sino más bien de manera técnica y concisa con la participación de expertos del ámbito académico local y nacional⁷⁹. Las competencias propuestas se centran en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales, educación cívica, y además en un conjunto de competencias laborales para las escuelas que ofrecen programas de especialidad técnica. Estas competencias se establecieron como orientadores de la planificación curricular en las escuelas, pero además constituyen el contenido de referencia para el diseño de los instrumentos de evaluación censal de aprendizajes.

La definición de competencias para la educación orientada al trabajo cubre localmente el vacío curricular que se observa en ese ámbito en la gestión nacional. La Secretaría identificó una serie de dificultades en la educación técnica y vocacional, principalmente relacionadas con la obsolescencia de sus programas y la grave desarticulación con el sistema productivo⁸⁰, y propuso una actualización del currículo en torno a nuevas capacidades laborales generales, el mejoramiento de la administración de recursos educativos específicos para esas áreas, y el estímulo a la relación escuela-empresa mediante la creación de colegios comunitarios.

Planificación de insumos y condiciones de implementación

Los informes de gestión de la Secretaría de Educación de Bogotá no ofrecen información específica sobre el costo programático calculado para una adecuada implementación curricular, pero en todas las descripciones que se realizan sobre los programas de mejoramiento se fundamenta la acción

⁷⁹ Cabe destacar que los expertos consultados habían participado anteriormente en la elaboración de los lineamientos curriculares nacionales.

⁸⁰ Los colegios técnicos tradicionales emulan los antiguos centros de producción industrial. En un estudio de seguimiento de los bachilleres graduados (Secretaría de Educación Distrital, 2000), se encontró que las modalidades técnicas no representan un valor agregado para el desempeño laboral. Se evidencia que los egresados de colegios técnicos prefieren ingresar a la universidad antes que al sistema laboral y que los que logran acceder a este, tienen dificultades para mantenerse y ascender a niveles socio ocupacionales más altos. Solo una mínima proporción de los egresados logra condiciones laborales favorables

mediante referencias sistemáticas a los logros alcanzados por los alumnos en años anteriores, según las evaluaciones distritales. Así, la mayor parte de las acciones de mejoramiento está orientada a elevar el grado del aprendizaje en las escuelas que presentan mayores dificultades, capitalizando en el camino la experiencia de las escuelas que muestran mejores resultados.

El plan de gestión 2001-2004 de la Secretaría de Educación, se propone explícitamente elevar los puntajes mínimos promedio de las escuelas mediante estímulos a las instituciones sobresalientes y apoyo a la colaboración horizontal, el fortalecimiento del desarrollo de competencias para la convivencia ciudadana, la promoción de la lectura como instrumento para fortalecer las competencias básicas en lenguaje, y el mejoramiento de la capacidad comunicativa de los alumnos. Los programas de mejoramiento consisten actualmente en el aseguramiento de la sostenibilidad y eficiencia de la red de bibliotecas, la promoción del uso de medios educativos como instrumentos de aprendizaje y complemento de la labor del docente, la formación de agentes educadores en aspectos señalados como críticos en el desempeño y desarrollo de los estudiantes (apoyo a los proyectos institucionales de formación, programas de formación permanente de los docentes, elaboración de estrategias pedagógicas para superar las diferencias de logro por género), el fortalecimiento de los gobiernos escolares, y la formación y promoción deportivas. Algunos de los programas específicos ya en funcionamiento son los de Uso Pedagógico de la Infraestructura Urbana; Observaciones Pedagógicas Empresariales; Aceleración del Aprendizaje; Nivelación para la Excelencia (para elevar resultados de las pruebas censales); y Programa Galardón a la Excelencia⁸¹.

La provisión de textos a las escuelas se realiza mediante los fondos de servicios docentes mencionados anteriormente. La Secretaría organiza ferias donde se presentan varias editoriales, y donde los directores de escuela adquieren los textos y materiales de su elección. Esos materiales se pagan con bonos de crédito otorgados a las escuelas por la Secretaría, quien posteriormente cancela la deuda directamente con las empresas editoriales.

⁸¹ Este programa identifica escuelas con altos resultados que se postulan al concurso, realiza una evaluación cualitativa externa de sus procesos de gestión, premia simbólicamente y financieramente a las mejores, y difunde la información recogida entre las demás escuelas del distrito, especialmente las que están en situación crítica, mediante intercambios presenciales entre equipos de ambos tipos de planteles.

6.2.2 Currículum implementado

Muchas escuelas de Bogotá han logrado realizar propuestas curriculares innovadoras, y organizadas adecuadamente dentro del marco de sus proyectos educativos institucionales, pero esta tendencia no es generalizable a la mayoría de los planteles del distrito.

La definición de competencias por parte de la Secretaría de Educación, así como la difusión de los instrumentos de evaluación diseñados centralmente, ha orientado en gran medida la selección curricular que hacen las escuelas y, hasta donde se pudo observar en esta investigación, la propuesta de esas prioridades curriculares es validada y apreciada por directivos y docentes locales. Sin embargo, aún no existe información que demuestre que esas orientaciones hayan contribuido en forma generalizada al desarrollo de diseños curriculares escolares innovadores, adecuadamente contextualizados y pedagógicamente fundamentados⁸².

Particularmente crítica sigue siendo, al igual que en el ámbito nacional, la participación de la comunidad escolar en su conjunto en la elaboración del PEI y en el seguimiento que ella pueda hacer de los avances logrados. Las autoridades actuales manifiestan que si bien se ha hecho esfuerzos para promover esa participación, esta no logra aún materializarse en proyectos concretos que fortalezcan a las instituciones. En el año 2000, por ejemplo, la mayoría de las inquietudes que recibió la Secretaría de Educación de los consejos directivos escolares, y en particular de los padres de familia, se relacionaba con problemas de índole legal o con conflictos de administración, y solo una mínima proporción tenía que ver con iniciativas relacionadas con los PEI. La Secretaría de Educación posee dispositivos para ayudar a los gobiernos escolares a resolver los problemas en forma autónoma, pero un número considerable de problemas aún debe ser resueltos mediante la intervención central. Es decir, inclusive los dispositivos diseñados institucionalmente, como los manuales de convivencia, no logran estimular todavía la participación ni regularla, y se transforman a menudo en

⁸² Solo se cuenta con un estudio reciente de la Red de Evaluación en Matemática de la Secretaría de Educación, que analizó los grados de convergencia entre los lineamientos curriculares nacionales, las competencias prescritas y evaluadas por la Secretaría, los proyectos curriculares institucionales y las prácticas curriculares en aula en una muestra de escuelas. Los resultados mostraron que existe un alto grado de convergencia entre los tres primeros, pero no entre estos y el currículo implementado en aula (Eliana Iannini, comunicación personal, 2003).

instrumentos coercitivos centrados en aspectos formales de la administración y no en temas relacionados a la formación integral de los alumnos.

6.2.3 Currículum logrado

La Secretaría de Educación de Bogotá cuenta con un sistema de evaluación de competencias, las mismas que fueron explicadas anteriormente, y anualmente realiza operativos censales en tercero, quinto, sétimo y noveno grados de escuelas públicas y privadas del distrito⁸³. Las pruebas se aplican en matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y comprensión y sensibilidad ciudadana⁸⁴. En el cuadro 3 se presentan los resultados de matemáticas, lenguaje y ciencias de los años 1998, 1999, 2000 y 2001 (resultados promedio en escala 0 a 306).

En los informes completos por escuela que distribuye la Secretaría, cada asignatura se desagrega por competencias, y para cada competencia se expresa el valor esperado (expectativa oficial) y el valor promedio logrado por los alumnos del plantel. La expectativa oficial de logro al cabo del año 2004 es de un promedio mínimo de 180 puntos (sobre 306) y que todas las instituciones superen los 100 puntos en las pruebas de aprendizaje. Como se observa en la tabla, las escuelas privadas alcanzan logros mayores que las públicas, aunque estos resultados no toman en cuenta el nivel socioeconómico de los alumnos. En promedio para las tres asignaturas, todos los grados, tanto en el ámbito oficial como en el privado, muestran incrementos en el logro de competencias entre las dos aplicaciones realizadas (con diferencia de dos años). El informe disponible no explicita si las diferencias son estadísticamente significativas.

En cuanto a los factores asociados al rendimiento en matemáticas y lenguaje de los alumnos en Bogotá, Caro (2000, en Uribe, 2001) encuentra que las características de los planteles explican una cuarta parte de la variabilidad del logro, en ambas materias, y que el efecto es similar para

⁸³ Dentro de las escuelas privadas hay definido un subestrato de colegios de «Calendario B» que corresponde a las escuelas de elite cuyo calendario escolar se extiende de septiembre a mayo, al igual que las escuelas del hemisferio norte y cuyos resultados se reportan por separado en el cuadro.

⁸⁴ Estas pruebas comprenden contenidos sobre desarrollo moral, representaciones sociales, actitudes democráticas y conocimientos sobre el Estado colombiano.

planteles públicos y privados. El tamaño del plantel tiene un efecto diverso según se trate de público o privado. En el caso de las escuelas públicas, el efecto es negativo, lo cual se explica probablemente porque el crecimiento en la matrícula no ha estado acompañado por un incremento en el personal administrativo, produciendo en consecuencia dificultades en la gestión escolar. Este estudio también señala que a pesar de que el nivel educativo de docentes y directores en los colegios privados es más bajo, sus resultados académicos son más altos, lo cual lleva a la necesidad de especular e indagar sobre otros factores relacionados con las características de los docentes, o con sus condiciones laborales, que facilitan el incremento del logro educativo en Bogotá.

Cuadro 3: Resultados comparados de matemáticas, lenguaje y ciencias, años 1998, 1999, 2000 y 2001*

Año	Grado	Lenguaje		Matemáticas		Ciencias		General	
		Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado
1998 A	3	170,0	185,7	170,1	180,8			170,0	183,3
	5	188,5	207,6	134,6	144,3			161,5	175,9
	Total	179,2	196,0	152,4	163,7			165,8	179,8
1999 B**	3		191,2		223,3				207,2
	5		205,5		158,3				181,9
	Total		197,9		192,8				195,4
	7		173,8		157,3		129,6		153,6
	9		175,6		158,5		146,6		160,3
	Total		174,7		157,9		137,8		156,8
1999 A	7	116,6	131,7	96,0	103,2	90,2	100,5	101,0	111,8
	9	132,9	145,5	93,2	100,3	103,5	114,1	109,8	120,0
	Total	124,4	138,8	94,7	101,7	96,5	107,5	105,2	116,0
2000 A	3	204,7	211,2	187,6	189,4			196,2	200,3
	5	208,3	213,3	167,3	165,2			187,8	189,2
	Total	206,5	212,2	177,4	177,9			192,0	195,0
2001 B	3		198,8		176,5				187,7
	5		230,8		206,1				218,5
	Total		214,5		191,1				202,8
	7		195,6		154,4		174,4		174,8
	9		209,0		175,5		170,7		185,0
	Total		202,1		164,6		172,6		179,8
2001 A	7	143,7	184,5	101,4	104,1	98,4	127,2	114,5	138,6
	9	172,1	155,7	93,6	109,5	112,5	108,0	126,0	124,4
	Total	155,9	169,7	98,1	106,9	104,4	117,3	119,5	131,3

* Resultados promedio en escala 0 a 306.

**Refiere al tipo de calendario (B = escuelas privadas de elite)

6.2.4 Realimentación

Para asegurar un mayor impacto de los datos recogidos por las evaluaciones distritales, la Secretaría de Educación realiza antes de las aplicaciones generales una campaña de sensibilización del magisterio, consistente en una aplicación piloto para generar interés y motivación. Una vez procesados los datos, se realizan talleres y seminarios de devolución e interpretación de resultados para aproximadamente 6 mil docentes⁸⁵, y a cada escuela se le entrega un informe con resultados desagregados por cada curso evaluado.

Los reportes generales para el conjunto de escuelas distritales explican las competencias evaluadas y los niveles de desempeño preestablecidos, muestran los resultados por cada una de las competencias, presentan un análisis elaborado sobre algunas de las preguntas abiertas de la prueba (haciendo hincapié en los diferentes niveles de desempeño logrados por cada competencia), así como sobre algunos de los ítemes cerrados. También se ofrecen algunas conclusiones principales y sus implicancias para el desarrollo curricular en la escuela y, finalmente, se entrega a las escuelas una guía de evaluación para desarrollar capacidades de análisis y uso de los resultados.

La estrategia de comunicación y difusión masiva de los resultados consiste en la producción de videos y DVD para su presentación ante diversas audiencias de la comunidad educativa. Para garantizar continuidad al programa de evaluación, esta administración convocó a los candidatos a la alcaldía de las últimas elecciones para explicarles el esfuerzo y las inversiones realizadas.

Además del uso pedagógico que se da a los resultados, que consiste principalmente en la difusión de cartillas y videos de recomendaciones metodológicas denominadas «rutas de mejoramiento», los datos recogidos por las evaluaciones en el distrito de Bogotá tienen una clara finalidad de orientación para la focalización de políticas de mejoramiento. Casi todos los programas más directamente relacionados con el desarrollo curricular están sustentados, según consta en los documentos oficiales, por los resultados de las mediciones de aprendizaje. Se destacan en este sentido los proyectos que buscan rescatar de las instituciones con mejores resultados, ideas y herramientas de gestión pedagógica que puedan ser replicadas en otras escuelas con mayores necesidades de mejoramiento. En segundo orden,

⁸⁵ Por cada escuela del distrito participa el director, 2 ó 3 docentes y el coordinador académico.

se aprecia la utilización de las evaluaciones, junto con otros indicadores, para la toma de decisiones sobre inversiones en infraestructura, equipamiento y reorganización institucional.

En términos de responsabilización política, vale recordar las metas de logro para la gestión educativa 2001-2004, que esperan alcanzar un promedio mínimo de 180 puntos (en una escala de 0 a 306) y que todas las escuelas superen los 100 puntos de logro en la misma escala. Estas metas se han hecho públicas y corresponderá a las autoridades locales responder por los resultados al cabo del periodo mencionado.

7. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO CURRICULAR EN CHILE

La renovación curricular de la última década en Chile fue uno de los últimos pasos de un largo proceso de cambios político-administrativos en el sector educativo. A diferencia de otros países de la región, donde las reformas de los noventa plantearon un «paquete» de cambios simultáneos, incluyendo los del currículum, y luego se vieron en serias dificultades para implementarlos, en Chile las transformaciones se fueron introduciendo gradualmente y se intentó primero crear las condiciones estructurales y administrativas que permitirían luego impulsar la renovación de los contenidos de la enseñanza⁸⁶.

Quizá el cambio de mayor envergadura que atravesó el sistema educativo en Chile durante el gobierno de la última dictadura militar, fue el de la municipalización de la gestión educativa, que a su vez estuvo acompañado de la introducción de un esquema de financiamiento basado en el subsidio a la demanda. Resumidamente, esto define que el Estado dispone de un presupuesto general para financiar las medidas de política sistémicas, pero la mayor parte de la inversión en educación (alrededor del 78%) se materializa mediante transferencias directas a los sostenedores⁸⁷ de las escuelas según el tamaño de su matrícula.

A partir del año 1990, con el retorno del orden democrático, el gobierno chileno introdujo una nueva ola de medidas orientadas al mejoramiento de la educación básica y media a través de un programa integral denominado Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (MECE). El MECE

⁸⁶ Este proceso no fue planteado así intencionalmente; fue resultado de los obstáculos políticos que impidieron impulsar la reforma curricular a principios de la década.

⁸⁷ Los sostenedores pueden ser los municipios mismos, corporaciones educativas o propietarios individuales. Existen tres tipos de dependencia administrativa: las escuelas municipales, las particulares subvencionadas por el Estado, y las particulares pagadas sin subvención. El subsidio estatal a la demanda funciona para los dos primeros tipos.

comprende un conjunto de subprogramas⁸⁸ orientados a mejorar las condiciones materiales y los recursos humanos en los niveles básico y secundario de educación, algunos para el conjunto de escuelas chilenas y otros para las escuelas que requerían o requieren de intervención prioritaria.

Al momento de comenzar el Programa MECE, Chile había transitado ya dos instancias de renovación curricular. La primera, de los años sesenta, proponía un currículo de corte conductista, con pautas muy específicas para la cobertura de las asignaturas y sus temas, considerado actualmente como un programa «a prueba de maestros». Luego, durante la dictadura, se llevó a cabo una renovación de contenidos, supuestamente con la idea de otorgar mayor autonomía pedagógica a los docentes, retirando de los programas todas las prescripciones sobre objetivos específicos y tiempos de cobertura. Sin embargo, tales prescripciones fueron reemplazadas inmediatamente por los textos escolares que diseñó y distribuyó el Ministerio de Educación, y que fueron automáticamente apropiados por los maestros como principal fuente y referente para su actividad en aula.

El último día de gobierno de la dictadura militar se aprobó la nueva Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), herencia para los gobiernos posteriores y que expresa como mandato específico la elaboración de nuevos marcos curriculares, así como de planes y programas para asistir a las escuelas en la organización e implementación de esos marcos. Por diversas razones contextuales, tanto políticas como administrativas⁸⁹, el Ministerio de Educación no pudo cumplir con ese mandato inmediatamente,

⁸⁸ El programa MECE Básica comprendió principalmente al P-900 (Programa de las 900 escuelas), Programa de Educación Básica Rural, y proyectos de mejoramiento educativo institucional. El MECE Media incorporó los GPT (grupos profesionales de trabajo), los EGD (equipos de gestión directiva), las ACLE (actividades curriculares de libre elección), y el Proyecto Enlaces (dotación de insumos informáticos a las escuelas). Ambos niveles del MECE, básica y media, incluyeron un componente de reforma curricular integral.

Se suman a las acciones propias del MECE otros programas complementarios, y no menos importantes, como el de Jornada Escolar Completa, de Profesionalización Docente, de Renovación Pedagógica, Proyecto Montegrande y los CRA (centros de recursos de aprendizaje). Una descripción detallada de estos programas puede encontrarse en García-Huidobro (1999).

⁸⁹ Como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Educación estaba destinando tiempos y esfuerzos considerables al diseño e implementación del MECE, y no gozaba aún de la legitimidad y fuerza políticas necesarias para llevar a cabo una tarea tan previsiblemente polémica como la de definir los contenidos curriculares de la educación pública. De hecho, hubo intentos de propuesta curricular antes del año 1996 pero se vieron truncados rápidamente por la oposición de grupos sociales y sectoriales externos al Ministerio.

y no fue sino hasta el año 1995 que se iniciaron procesos más sistemáticos y organizados para la elaboración de los nuevos marcos curriculares.

En la actualidad, el currículo de educación básica y media en Chile está normado, en primera instancia, por los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios para todas las áreas del conocimiento en ambos niveles. Además, se prescribe también la cobertura de los objetivos fundamentales transversales a todas las áreas curriculares de la educación básica y media. Por disposición de la LOCE, el Ministerio de Educación debió diseñar también los programas de estudio para ser utilizados por aquellas escuelas que no elaboraran su propia propuesta curricular sobre la base de los marcos curriculares generales. Es decir, las escuelas pueden realizar un diseño curricular propio en función de los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios⁹⁰, o bien pueden utilizar directamente los programas de estudio diseñados por el Ministerio.

Estructuralmente, la escolaridad en Chile queda organizada en ocho años de educación básica primaria y cuatro años de educación media. De los cuatro años de media, los dos primeros son de formación general, en todas las escuelas, y los dos restantes, de orientación científico-humanística o técnico-profesional, según la modalidad adoptada por la institución. Las escuelas que antes de la reforma ofrecían solamente la modalidad técnica accedieron a modificar sus planes para ofrecer dos años de formación general inicial, y evitar así que los estudiantes decidan sobre su especialidad a una edad demasiado temprana. En educación primaria, las áreas curriculares definidas son las de lenguaje y comunicación (incluyendo inglés como lengua extranjera a partir del quinto año), matemáticas, ciencias (naturales y sociales), tecnología, artes, educación física, orientación y religión. Los contenidos de la educación secundaria, por su parte, están organizados en 13 disciplinas diferentes: lengua castellana y comunicación, idioma extranjero, historia y ciencias sociales, filosofía y psicología, matemáticas, biología, física, química, educación tecnológica, artes visuales, artes musicales, educación física y religión (esta última obligatoria para los establecimientos pero opcional para los alumnos y sus familias, al igual que en la educación básica). La educación media de orientación técnica quedó organizada en módulos de aprendizaje para 46 especialidades diferentes, de un total de más de 400 que existían antes de la reforma.

⁹⁰ Supuestamente, los diseños institucionales deben incluir la totalidad de esos objetivos y contenidos, aunque en la práctica las escuelas hacen recortes discrecionales de los marcos curriculares oficiales.

Según Cristián Cox (García-Huidobro, 1999), las demandas de aprendizaje que orientaron el diseño del currículo actual fueron las de desarrollar mayores capacidades de abstracción y de elaboración de conocimientos, de pensar en sistemas, de experimentar y aprender a aprender, de comunicarse y trabajar en colaboración, de resolución de problemas, de manejo de la incertidumbre y de adaptación al cambio. Agrega Cox que «al transformarse la base productiva de la sociedad en la dirección del conocimiento, la información y el manejo de la innovación, lo que hasta anteaer se concibió como educación de elite, hoy debe ser provisto a la mayoría», todo lo cual buscó reflejarse en la propuesta curricular actual, y así diferenciarse de las de los años ochenta que «tuvieron como foco prioritario las relaciones de control y no los saberes y valores que el currículum debía comunicar».

7.1 Los procesos de desarrollo y evaluación curricular en Chile

7.1.1 Currículum prescrito

Marcos normativos

Tanto la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990 (LOCE) como los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios aprobados en 1996 (educación básica) y 1998 (educación media) constituyen los marcos reguladores principales del currículo chileno. A ellos se suman los planes y programas de estudio que elabora el Ministerio de Educación y que pueden ser utilizados por las escuelas voluntariamente. Estos marcos, si bien han sido apropiados solo parcialmente por las escuelas hasta el momento, son referentes normativos ya institucionalizados y su legitimidad no es materia de grandes debates⁹¹. Es decir, aunque existen críticas y dudas respecto de la viabilidad de la implementación de los contenidos tal como

⁹¹ Los únicos cambios que han sufrido estos marcos ocurrieron en las áreas de matemáticas y lenguaje y comunicación del primer ciclo de escolaridad, por disposición del Consejo Superior de Educación en setiembre de 2002. Los cambios se sustentaron en los resultados de las pruebas SIMCE y en el reconocimiento de que los profesores no estaban preparados para implementar la propuesta curricular con el enfoque epistemológico y pedagógico originalmente propuesto. El debate curricular, además, se ha retomado a partir de la decisión de vincular la prueba de admisión a la educación superior a los marcos curriculares de la educación media. Anteriormente, la prueba de aptitud académica evaluaba solamente capacidades cognitivas generales.

se prescriben oficialmente, la normatividad actual resulta lo suficientemente clara y adecuada como para estructurar y orientar los esfuerzos sistémicos de desarrollo curricular.

Consulta y validación profesional y social de los contenidos

Este aspecto del proceso de desarrollo curricular en Chile presenta escenarios diferentes en educación básica y en media. La elaboración del currículo de educación básica fue relativamente cerrada, en tanto los contenidos fueron definidos sin consultas abiertas a la comunidad educativa. Esto se debió en parte a que el Ministerio de Educación encaraba esta tarea de diseño por primera vez desde los comienzos de la reforma de los noventa, y por tanto se necesitaba afianzar primero las capacidades de los equipos técnicos centrales. Por otra parte, y visto retrospectivamente, se considera que las innovaciones curriculares en este nivel de escolaridad no resultarían tan polémicas, como lo serían después en el caso de media, ya que se trataba de una menor cantidad de áreas de conocimiento y por tanto existiría un grado menor de disputa por los espacios curriculares que se asignaría a las diferentes disciplinas. También se argumenta que las modificaciones al currículo de primaria no constituían una «reforma» propiamente dicha, sino más bien una actualización de los contenidos vigentes hasta ese momento.

De todas maneras, y a pesar de no haberse realizado una consulta o una validación con alta representatividad de los docentes chilenos, vale aclarar que los equipos de elaboración curricular del Ministerio, aunque liderados por especialistas de diferentes disciplinas, cuentan siempre con la participación de maestros de grado seleccionados para llevar a cabo las tareas de diseño curricular. Adicionalmente, resulta relevante agregar que en la elaboración curricular de primaria tuvieron una importante participación los equipos técnico-pedagógicos a cargo del P-900, quienes sí habían realizado un trabajo de acercamiento a los docentes al momento de diseñar sus programas, especialmente en lenguaje y comunicación, y que hicieron aportes a la propuesta general de básica en esa área de acuerdo con la experiencia acumulada desde el año 1990.

Los primeros momentos de implementación de los programas de básica demostraron rápidamente que la propuesta necesitaba modificaciones y ajustes. Las observaciones que se realizaron sobre esos problemas de implementación curricular en primaria dieron lugar a que los equipos del

Ministerio de Educación se cuestionaran la forma cómo habría de llevarse a cabo la elaboración curricular en educación media. La decisión fue, entonces, montar un operativo de consulta y validación de amplia participación de la comunidad educativa y de la sociedad civil en general.

El proceso fue extenso e incluyó diversas instancias de consulta y aprobación por parte de varias instituciones⁹². Según relata Cox (ob.cit.), ese proceso consta de dos periodos o instancias de acción. En una primera fase, el Ministerio de Educación licitó la ejecución de seis trabajos de investigación (entre 13 referidos a la educación media) sobre aspectos críticamente relacionados a la problemática curricular de Chile, y cuyos resultados servirían de línea de base para el diseño de la agenda de debate sobre la nueva propuesta curricular⁹³. Para la consulta propiamente dicha se preparó un material de base⁹⁴ para la discusión y una guía metodológica que fueron distribuidos a todo el sistema y que motivaron la participación de unas 30 mil personas organizadas en 2 043 grupos de discusión. Esos grupos estaban constituidos básicamente por profesores, alumnos y apoderados (padres o tutores), y tuvieron la posibilidad de enviar sus opiniones directamente al Ministerio de Educación. El Ministerio recibió en total 2 905 informes de respuesta, los que fueron sistematizados y devueltos a los establecimientos en un documento denominado «Informe de Conversación Nacional sobre Educación Media».

No todas las opiniones recogidas fueron tomadas estrictamente en cuenta para alimentar la propuesta. La intención, más bien, fue comprender más claramente el espectro de opiniones y reacciones de la población ante la propuesta, y de ese modo equilibrar las orientaciones y contenidos del nuevo currículo. En palabras de Cox:

⁹² En Chile, la aprobación final de todas las medidas de prescripción curricular está en manos del Consejo Superior de Educación, conformado por un representante de las universidades nacionales, uno de las universidades privadas, otro de los institutos privados, dos miembros de las academias de Chile, un miembro de la Corte Suprema, un representante de las fuerzas armadas y uno del Consejo de Ciencia, Investigación y Tecnología. Los miembros son elegidos por representantes de las instituciones mismas.

⁹³ Los temas de estos estudios fueron: demandas sociales de la educación media, modelos de elaboración curricular, experiencias internacionales recientes de diseño curricular, las reformas curriculares de los ochenta en Chile, currículo en uso en contextos de aprendizaje, y prácticas de socialización en la educación media.

⁹⁴ Temas del documento: estructura de la educación media, educación media y valores, calidad de la educación media, educación media y profesores, educación media y juventud chilena, educación media y equidad.

Por este camino se buscó relativizar la fuerza de las voces disciplinarias o de especialidades, así como aminorar sesgos ideológicos, políticos y técnicos. Diversas miradas, a través de varios pasos, contribuyeron a definiciones más aguzadas y certeras y con mayores posibilidades de ser apropiadas en forma fecunda. Lo señalado no debe confundirse con un intento de construcción curricular que ingenuamente busca obtener un «promedio» de orientaciones y visiones. Más bien, el camino seguido fue de selección y articulación de las críticas y sugerencias con criterios de calidad, equidad, relevancia, consistencia interna, y contemporaneidad en términos de prácticas internacionales más aceptadas. (p. 245)

Para el caso de educación técnica, los procesos de consulta involucraron en el diálogo a personas y representantes de instituciones socialmente reconocidos. Para las especialidades relacionadas con la minería, por ejemplo, se convocó a representantes del Ministerio de Minería, quienes a su vez contactaron a los empresarios, lo cual difícilmente se habría logrado si la convocatoria se hubiese hecho desde el Ministerio de Educación. En otros casos los temas fueron derivados directamente a las regiones que concentran actividades o rubros industriales específicos, como en el caso de la producción pesquera. La búsqueda de interlocutores tuvo como propósito reunir a cinco grupos de actores principales: el sector contratante (jefes de personal y empresarios); los trabajadores organizados y también en forma individual; el aparato del Estado (ministerios sectoriales); el mundo académico, que ayudaba a definir las características de los perfiles técnicos; y el mundo de la educación, especialmente para rescatar experiencias innovadoras en escuelas desde el punto de vista curricular. Con la información recogida se definió un marco curricular en términos de perfiles de egreso, el cual fue sometido a nuevas consultas y aprobación junto con la propuesta de educación media general.

Resulta interesante agregar que, al igual que en los procesos de reforma curricular de los demás países estudiados, el grupo civil más organizado para hacer oír sus demandas curriculares, especialmente en el caso de la educación básica, fue el de la Iglesia católica. La diferencia, sin embargo, radica en que mientras en otros países esta institución luchó por ver incluido en el currículo contenidos obligatorios u optativos de religión, en Chile la discusión se centró en la crítica al Estado por involucrarse en la prescripción de contenidos de formación moral que en realidad deberían ser abordados desde el ámbito de la educación familiar.

Por último, y con relación a la participación docente en los procesos de reforma curricular, conviene advertir que persisten críticas por parte de ese gremio, pues consideran que no han estado debidamente representados.

Puede decirse que, en efecto, la consulta fue puntual y conducida en forma más bien técnica, sin aspiraciones a hacer del proceso una sucesión de debates y aportaciones espontáneas. En este sentido, la participación docente carece del carácter de «movimiento» que se tuvo, por ejemplo, en Colombia. Sin embargo, también es válido preguntarse si es responsabilidad del Estado planificar todos los canales de diálogo posibles, o si es también deseable esperar a que los docentes, en forma colegiada, busquen sus propios canales de comunicación, por ejemplo mediante la producción de conocimiento científico y el diálogo independiente con la sociedad.

Planificación de insumos y condiciones de implementación

En Chile, como se explicó anteriormente, la renovación curricular aparece como uno de los últimos componentes en la sucesión de acciones de reforma. Esto nos obliga a revertir la lógica con que analizamos los casos anteriores, pues se ve aquí un proceso en que primero se establecen las condiciones de infraestructura material y técnica para elevar la calidad de los programas curriculares preexistentes, y al final del camino se insertan los cambios en los contenidos de la enseñanza para el sistema. No se puede decir, a diferencia de lo observado en otros países, que no hayan existido previsiones para el financiamiento sostenible de la reforma curricular. Si por algo se caracteriza la reforma educativa chilena, es por haber sostenido durante una década completa niveles relativamente altos de inversión en sus programas, y por haber hecho de cada uno de esos programas un proyecto a largo plazo. Sin embargo, el cuadro presenta, al igual que en otros países, una carencia del cálculo específico sobre el costo programático de la implementación curricular. Las subvenciones a los sostenedores, por ejemplo, se realizan sobre la base de la matrícula escolar, con lo cual se sabe exactamente cuánto invierte el Estado por alumno mediante este mecanismo⁹⁵. Lo que no se sabe, o por lo menos no se reporta públicamente, es cuánto «debería» invertirse por estudiante, según las características del alumnado, para lograr las metas curriculares que se propone el sistema.

⁹⁵ Debe recordarse que además se invierte en programas generales que no salen del presupuesto de las subvenciones.

Dados los insumos de información con los que Chile cuenta sobre el gasto por alumno y, simultáneamente, sobre su nivel de logro educativo, resultaría interesante al menos calcular cuánto invierten las escuelas de mayor rendimiento por alumno, en los diferentes estratos socioeconómicos, y ver así qué proyecciones racionales de inversión se pueden hacer a largo plazo y en forma equitativa. Al margen de estas consideraciones, sin embargo, Chile indudablemente presenta el escenario más racional de los casos considerados en este estudio, y esto se demuestra principalmente en la preocupación ministerial y de la opinión pública en general por ver reflejados en los resultados académicos de los alumnos todos los esfuerzos de inversión realizados durante la reforma.

En cuanto a la planificación de los recursos de capacitación profesional para docentes y directivos, la reforma curricular chilena presenta dos situaciones: una con respecto a la formación inicial de docentes y otra con respecto a su capacitación continua. La primera estuvo en manos del Programa de Fortalecimiento de la Formación Docente, una unidad diferente de la de Currículum y Evaluación. Este programa llevó a cabo una renovación del currículum de formación inicial, basada en una propuesta de estándares, pero en forma independiente de los procesos de reforma curricular de educación básica y media. El Ministerio reconoce en esto una falencia grave del sistema, pues ambos esfuerzos de renovación debieron operar más concertadamente. Simultáneamente, el hecho de que las universidades y sus facultades de Educación sean autónomas con respecto al Ministerio de Educación hizo que para este último fuera muy difícil incidir sobre sus programas.

La capacitación continua para docentes en servicio, por su parte, fue y es parte de una estrategia integral denominada Programa de Perfeccionamiento Fundamental (PPF), la cual, junto con otras políticas sobre carrera e incentivos docentes, depende directamente del ministro. Desde ese programa se ha diseñado un conjunto de medidas que apuntan tanto a la capacitación misma como al establecimiento de varios incentivos para mejorar el desempeño de los docentes. Entre ellos figuran los cursos de capacitación que financia el Ministerio y que son ejecutados mediante licitación por las facultades de Educación y otras organizaciones especializadas; además, se han impulsado otros programas de incentivo a la profesionalización docente, tales como pasantías, becas de perfeccionamiento en el extranjero, becas a postulantes destacados a la educación superior para

atraerlos a las carreras pedagógicas⁹⁶, y la conformación de grupos de maestros de excelencia que vuelcan su experiencia y conocimiento en otras escuelas del país⁹⁷.

Por último, resta mencionar los programas de dotación de textos del Ministerio de Educación. Además de promover la actualización del enfoque curricular de los libros del mercado libre editorial, el Ministerio distribuye a todas las escuelas municipales y particulares-subvencionadas textos para algunos de los grados de educación básica y media en las áreas de matemáticas, lengua castellana, idioma extranjero, ciencias naturales y ciencias sociales. Los docentes de algunas áreas curriculares y grados tienen, además, la opción de elegir entre dos textos diferentes. Esos textos son producidos por editoriales, mediante licitación pública, y son adquiridos por la Unidad de Currículum y Evaluación una vez revisados y aprobados por un grupo de docentes y especialistas curriculares contratados por el Ministerio.

7.1.2 Currículum implementado

Estrategias y problemas generales de implementación

En términos generales, los procesos de implementación de los nuevos marcos curriculares en Chile se caracterizan por su continuidad y por el alto grado de apoyo político que los sostiene. La ejecución permanente de los programas integrales de reforma lanzados desde 1990 en adelante le dan legitimidad a la iniciativa central y las escuelas, aun con todas las dificultades y demandas que manifiestan, reconocen los esfuerzos que realiza el Ministerio de Educación por mejorar la calidad del sistema. En cuanto a los niveles de apropiación del currículo en las escuelas, como veremos a continuación, se observa que aún queda un camino largo por recorrer si se espera que los

⁹⁶ Dado que los mejores postulantes, es decir, aquellos con los más altos resultados en las pruebas de ingreso a la educación superior, normalmente optan por carreras más prestigiosas y remunerativas, las becas del Ministerio de Educación intentan atraer a esos postulantes a las carreras de Educación. Esas becas cubren la mayor parte de los costos durante toda la carrera de grado.

⁹⁷ Actualmente se está conformando un grupo de 3 mil docentes para este trabajo. Se seleccionará los mejores postulantes, se les compensará con dos sueldos adicionales por año, y serán convocados regularmente a participar en las capacitaciones ofrecidas por el Ministerio mientras continúan desarrollando su tarea de aula normalmente.

diseños institucionales y las prácticas pedagógicas respondan a las orientaciones y metas del sistema. Además, y a pesar de las diversas medidas tomadas para favorecer la equidad de oportunidades, el sistema muestra aún grandes brechas en los insumos y en los resultados entre escuelas de los sectores socioeconómicamente más favorecidos y aquellos que gozan de mejores condiciones de implementación.

Nivel escolar

Según opiniones críticas externas al Ministerio, la baja calidad de los proyectos educativos institucionales refleja las grandes deficiencias profesionales en las escuelas para diseñar programas curriculares innovadores y adecuadamente contextualizados. Quizá por la tradición centralista del país, sumada al hecho de que el Ministerio provee los planes y programas para aquellas escuelas que deciden no elaborar los propios, la oferta curricular que realizan las escuelas es aún opaca y carente de signos institucionales propios⁹⁸. Según esas mismas opiniones, esta debilidad se debe a la escasa atención que el Ministerio ha prestado a este aspecto del desarrollo curricular, y al énfasis que se da, primordialmente, a la aplicación de los programas tal como «bajan» desde la administración central. El problema radicaría, desde la percepción de la academia, en que los códigos culturales y cognitivos que difunde el Ministerio con sus programas no pueden ser accesibles para una gran parte de la población si no son previamente procesados mediante un diseño curricular contextualizado.

Otro problema del diseño curricular escolar, y quizá derivado también de la escasa promoción que ha hecho el Ministerio en este sentido, es el de la selección de los contenidos transversales. Varios especialistas coinciden en que la noción de transversalidad, entendida como capacidades que deben fomentarse y desarrollarse a lo largo de toda la práctica curricular en forma interdisciplinaria, no ha sido adecuadamente comprendida por directores y docentes. El resultado es una inserción puntual y desarticulada de algunos contenidos prescritos como transversales por el currículo oficial, pero que

⁹⁸ Esto coincide con la percepción del autor a partir de observaciones en escuelas chilenas. Inclusive en las escuelas más destacadas por sus procesos de gestión y sus resultados, se observó que el diseño curricular no es una prioridad institucional. Los esfuerzos parecen concentrarse en otros aspectos de la gestión escolar que, aunque relacionadas con el currículo, responden más a las demandas de cambio organizacional que de desarrollo pedagógico.

no llegan a vincularse sistemáticamente con el conocimiento académico disciplinar a lo largo de la experiencia escolar.

En cuanto a la apropiación formal de los marcos curriculares nacionales como fuente de diseño y planificación de la enseñanza, los estudios de seguimiento del Ministerio (2001) muestran que entre un 80% y un 87% de los centros educativos utiliza los programas oficiales del sector, al menos en las cuatro áreas curriculares centrales (lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales). El segundo tipo de fuente más consultada es, según el mismo estudio, los libros de texto provistos por el Ministerio. Otros datos sobre selección curricular se ofrecen en la próxima sección sobre implementación curricular en aula.

Como fuera explicado antes, el financiamiento estatal llega a las escuelas mediante transferencias directas a los sostenedores. Sin embargo, en la mayoría de los casos alrededor de un 90% o más de esas transferencias se destinan a pagos de salarios y mantenimiento básico de las instalaciones. Por lo tanto, las escuelas deben buscar otros medios de financiamiento para cumplir con sus proyectos educativos. En Chile, son tres los mecanismos más frecuentes para obtener ese financiamiento. Uno es el de la colaboración espontánea de los padres a través de las organizaciones de apoderados (padres o tutores), similar al que se utiliza en la mayoría de los países de la región. Otro es el mecanismo de financiamiento compartido, una figura administrativa normada centralmente que permite a las escuelas establecer acuerdos con los padres para realizar contribuciones periódicas y obligatorias⁹⁹. Estos dos mecanismos son para recaudaciones generales que pueden invertirse discrecionalmente en los rubros que la escuela considera más necesarios o urgentes. Un tercer mecanismo, más directamente ligado al desarrollo curricular, es el de los Programas de Mejoramiento Educativo (PME), que consisten en fondos concursables por las escuelas para implementar cambios y mejoras en los procesos de gestión pedagógica. Para acceder a esos fondos, las escuelas deben presentar al Ministerio una propuesta debidamente fundamentada sobre las innovaciones a realizarse, lo que implica para el equipo docente y directivos un compromiso formal de logro, no solamente en la ejecución eficaz de los fondos sino en los resultados de aprendizaje de los alumnos según las evaluaciones del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) y otros instrumentos.

⁹⁹ Estos acuerdos están sujetos a limitaciones con respecto al monto y a la forma como se realizan los aportes.

Nivel del aula

Los estudios de seguimiento a la implementación curricular realizados por la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio (ob.cit.) también dan cuenta de los grados de apropiación de los nuevos marcos curriculares por parte de los docentes al realizar sus planificaciones anuales. A continuación se presentan, muy resumidamente, los hallazgos más relevantes para este análisis¹⁰⁰:

- Las escuelas básicas cubren un 50% de los contenidos de los programas oficiales vigentes (el porcentaje decrece levemente en educación media).
- La mayor parte de los docentes combina nuevos y viejos planes curriculares. 61,8% de los establecimientos estaría usando todos los programas oficiales y entre un 11% y un 15% trabajaría solo con programas propios. Un 2,7% combinaría programas propios y oficiales.
- En general, los docentes cubren mayormente las primeras unidades del programa y postergan la cobertura de las demás.
- Los docentes usan primordialmente las orientaciones pedagógicas que ofrece el Ministerio en sus planes y programas, mas no recurren a otras fuentes de consulta sugeridas.
- Los textos se utilizan principalmente para actividades de aula, tarea en el hogar y lectura, pero no para la presentación de contenidos. El uso para presentación de contenidos aumenta en el caso de educación media, especialmente en las áreas de ciencias sociales y naturales.
- En educación media, se realiza una mayor cobertura de los programas oficiales en la orientación científico-humanista que en la técnico-profesional.
- Entre un 80% a 90% de los docentes usa los textos entregados por el Ministerio de Educación. Un 50% de ellos los usa como fuente para la planificación curricular (dato de séptimo grado básico).
- Los colegios que realizan una mayor cobertura de los planes son los que obtienen mejores resultados en las pruebas SIMCE¹⁰¹.

¹⁰⁰ Se trata de encuestas y análisis de documentos escolares realizados en algunos grados seleccionados de educación básica y media. La muestra de escuelas no es representativa del Perú, pero sugiere algunas tendencias en cuanto a implementación curricular en aula.

¹⁰¹ Esto remite a la importancia del factor ODA- Oportunidad de Aprendizaje en el Aula- versus otros factores escolares y de contexto que usualmente se asocian al rendimiento. Cfr. estudio realizado por Cervini (2001) para el caso argentino.

- Las escuelas que elaboran programas propios obtienen mejores resultados en las pruebas SIMCE de lenguaje y matemáticas, sobre el promedio nacional¹⁰². Sin embargo, dado que son las escuelas privadas y más favorecidas, cultural y socio-económicamente, las que elaboran programas propios, quizá sea apresurado concluir que este factor sea un determinante significativo de los resultados.

Vemos, entonces, que existe en las escuelas un grado de apropiación importante de los nuevos contenidos curriculares, sobre todo teniendo en cuenta que los programas llevan menos de cinco años de aplicación. Es evidente que se necesita seguir orientando y estimulando a los docentes para que realicen una cobertura mayor de los contenidos, ya que si bien las fuentes curriculares más utilizadas son las oficiales vigentes, las planificaciones cubren sus contenidos solo parcialmente. Se evidencia también la necesidad de estimular los procesos de diseño curricular institucional para elevar el grado de compromiso de cobertura y de logro de aprendizajes.

7.1.3 Currículum logrado

Nivel central

El seguimiento sobre logros de aprendizajes en Chile se realiza, principalmente, por medio del SIMCE, que es administrado desde la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación. El SIMCE, originalmente creado fuera del Ministerio y bajo la dirección técnica de la Universidad Católica, aplica pruebas de logro académico desde el año 1981. A partir del año 1988, ya incorporado dentro de la estructura del Ministerio, el SIMCE comenzó a aplicar anualmente pruebas censales en los grados cuarto y octavo de básica y en segundo de educación media¹⁰³, y en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales. Adicionalmente, se aplican cuestionarios sobre contexto escolar y social para el análisis de factores asociados al rendimiento estudiantil.

¹⁰² Este dato reforzaría la apreciación de especialistas del sector sobre la importancia de que las escuelas realicen un diseño curricular contextualizado a las características de la población estudiantil.

¹⁰³ Las aplicaciones son cíclicas, cada año evaluando solamente uno de los grados mencionados.

Originalmente, el SIMCE fue creado como un instrumento de información pública para estimular la selección de escuelas por parte de las familias de acuerdo con la calidad de la oferta. Con el retorno a la democracia, y en la medida en que el sistema educativo fue cambiando la orientación «de mercado» por un modelo más centrado en la calidad y en la distribución equitativa de los aprendizajes, el SIMCE fue cobrando nuevas funciones y hoy es utilizado principalmente como una herramienta de información para diseñar políticas focalizadas y para reforzar la responsabilización del Estado frente la sociedad¹⁰⁴.

El SIMCE comenzó a incorporar a sus instrumentos de medición los nuevos contenidos curriculares a partir del año 1999. Es decir, la información disponible sobre resultados de aprendizaje anteriores a ese año no está referida al currículo vigente en la actualidad. En los últimos años, esta unidad de evaluación del Ministerio hizo públicas diversas medidas comparativas longitudinales de resultados de aprendizaje a lo largo de la década de los noventa. La intención de esas publicaciones era la de proveer una medida sobre el progreso en el aprendizaje de diferentes subpoblaciones de alumnos, conforme se avanzaba con la reforma educativa y curricular. Las evidencias sugerían que había cambios positivos, aunque leves, en el rendimiento de los alumnos a lo largo de los años. Sin embargo, un análisis posterior de los instrumentos utilizados en diferentes años, así como de las metodologías de análisis, revelaron que no era posible realizar inferencias longitudinales válidas sobre el progreso del rendimiento académico.

Estas dificultades técnicas motivaron el diseño de nuevos mecanismos de análisis comparativo interanual, y actualmente se cuenta con datos actualizados que permiten establecer algunas comparaciones válidas entre los años 1997 y 2000, y con mayor validez aun entre los años 1999 y 2002.

Los datos de las evaluaciones de 1997 y 2000 para el octavo grado de educación básica, interpretados y comparados por Cristián Cox (2001), arrojan cierta luz sobre el progreso de los aprendizajes a partir de la implementación del nuevo currículo en ese nivel de escolaridad:

¹⁰⁴ Este tema se aborda con mayor profundidad al final de esta sección.

Cuadro 1: Interpretación de resultados comparados entre las evaluaciones de 1997 y 2000 para el octavo grado de educación básica

Matemáticas	Castellano
<p>Sin diferencias de puntaje entre 1997 y 2000: «El análisis de las respuestas de los alumnos revela que este resultado neutral resulta del ascenso de respuestas correctas frente a las preguntas de geometría, las que requieren interpretar información, aplicar conocimientos de matemáticas y resolver problemas presentados en enunciados verbales; la baja, en cambio se presenta frente a preguntas consistentes en ejercicios de operatoria sin un contexto problema, y en que se deben realizar cálculos no mentales. Es del todo plausible que las clases de matemáticas en 8vo en el 2000, aunque no se rigieran aún por el nuevo currículum, se hayan visto influenciadas en forma sistemática por la Reforma en los niveles anteriores, ya que muchos de los docentes de 8vo enseñan también en grados inferiores [...] Esto podría indicar que se da más importancia a los problemas con enunciado que a los de operatoria sin problemas».</p>	<p>Sin diferencias de relevancia (-3 puntos en una escala de promedio 250). Las preguntas que suben en resultados son las de comprensión lectora, discriminación entre hechos y opiniones o juicios de valor y que apuntan a significado de textos o fragmentos. Las preguntas que bajan, por el contrario, son las que requieren del manejo de una nomenclatura especializada para identificar fenómenos gramaticales, así como de reglas ortográficas. Dado que la reforma curricular puso mayor énfasis en la reflexión sobre el lenguaje que en las reglas gramaticales, se interpreta que los resultados muestran un cambio positivo y en la dirección esperada.</p>
Ciencias naturales	Historia y geografía
<p>Se eleva el puntaje en 11 puntos. No se aprecia un patrón tan claro de respuestas, pero en general se ve el alza de resultados en un conjunto de preguntas que muestran conocimientos y habilidades varias sobre los cuales ha puesto énfasis la reforma curricular: manejo de información sobre cuidados básicos de salud, interpretación de datos en gráficos, observación y explicación de fenómenos científicos, y manejo de lenguaje científico.</p>	<p>Se elevan los puntajes en 6 puntos. Si bien pequeña, esta diferencia se considera de relevancia. Muestran mejores resultados las preguntas que requieren evocación y aplicación de conocimientos conceptuales o información puntual, principalmente en historia de Chile y en temas económicos. «Resulta altamente probable asociar el alza mencionada en conocimientos de historia de Chile con los textos escolares entregados por el Ministerio de Educación en historia y geografía en 1997 y en el 2000: mientras el texto de 1997 presentaba solo una unidad de historia de Chile, el distribuido en el 2000 presentaba 6 unidades de esta área de contenidos».</p>

Por su parte, las pruebas aplicadas por el SIMCE en 2002 a los alumnos de cuarto grado de básica permiten realizar comparaciones estadísticas con los logros alcanzados en ese mismo nivel de escolaridad en el año 1999. Esta vez, los resultados no mostraron avances significativos en ninguna de las áreas curriculares, ni para ningún estrato socioeconómico ni tipo de dependencia administrativa. Por lo contrario, el único cambio registrado fue negativo, y corresponde al estrato socioeconómico bajo, que disminuyó su desempeño en siete puntos en educación matemática¹⁰⁵.

Pero más allá de las comparaciones interanuales y de las diferencias entre grupos, resulta también pertinente revelar los resultados globales de aprendizaje en las tres áreas curriculares evaluadas en la última aplicación SIMCE 2002. La tabla siguiente presenta los porcentajes de alumnos chilenos de cuarto grado de educación básica que lograron diferentes niveles de desempeño:

Cuadro 2: Resultados de evaluaciones SIMCE 2002 en tres áreas curriculares de cuarto grado^{1/}

Nivel de desempeño^{2/}	Lenguaje y comunicación %	Educación matemática %	Comprensión del medio %
Inferior	19	35	26
Básico	30	29	34
Medio	23	24	27
Alto	28	12	13

1/ Porcentaje de alumnos en cada nivel de desempeño.

2/ Esta forma de reporte por niveles de desempeño constituye un cambio importante en el sistema nacional de evaluación, en tanto las mediciones actuales se realizan con referencia a criterios, lo cual permite extraer informaciones más substanciales desde el punto de vista curricular y pedagógico.

Fuente. SIMCE, 2002.

Como se puede observar, la mayor parte del alumnado se ubica en el nivel *básico* de desempeño, excepto en matemáticas donde la mayoría se concentra en el nivel *inferior*. Estos resultados no parecerían muy alentadores, en principio, sobre todo teniendo en cuenta que no se registraron cambios significativos desde el año 1999. Es decir, tres años después de la implementación del nuevo currículo, la mayor parte de los alumnos sigue

¹⁰⁵ El informe oficial del SIMCE no especifica si esta diferencia resulta estadísticamente significativa.

mostrando resultados relativamente bajos en la escala de desempeño utilizada. Esto, por supuesto, constituye una apreciación personal del autor, aunque bien podría argumentarse que un nivel básico de desempeño es un buen punto de partida. Las expectativas del sistema mismo, no explicitadas en los documentos oficiales aún, son las que, por último, permitiría emitir juicios al respecto.

En cuanto a los factores asociados al rendimiento académico de los alumnos en Chile, Mizala y Romaguera (2000)¹⁰⁶ sostienen que los factores socioeconómicos resultan muy relevantes para explicar los resultados de los diferentes tipos de centros educativos¹⁰⁷. En primer lugar, existe una fuerte asociación entre tipo de dependencia y nivel socioeconómico, lo cual indica que la segmentación social en los establecimientos de enseñanza media es mayor que en la básica. Cuando se analizan los resultados por tipo de establecimiento, y comparando alumnos de características similares, se encuentra que los que asisten a escuelas municipales obtienen mejores resultados que los que asisten a colegios particulares subvencionados. Las autoras mencionan las características de los colegios que tienen un efecto sobre el logro de aprendizajes, tales como la modalidad, el tamaño y la tasa alumno-profesor, pero no ofrecen detalles sobre la fuerza y el signo de las asociaciones.

Chile se ha valido también de su participación en pruebas internacionales para indagar más profundamente sobre los alcances de la reforma educativa. La prueba TIMSS-R (repetición de TIMSS), que muestra bajísimos resultados nacionales en matemáticas y ciencias respecto de la población internacional, indica también que los maestros chilenos privilegian la enseñanza de números por encima de la de otros contenidos más complejos, y que su cobertura curricular está totalmente segmentada por asignaturas. El énfasis puesto en temas de medio ambiente y física, por ejemplo, es diez veces menor al de la mayoría de los países del estudio. El 41% de los docentes chilenos reporta sentirse sumamente inseguro sobre sus capacidades para enseñar los contenidos evaluados. En cuanto a los alumnos, su confianza es muy baja en matemáticas y relativamente alta en ciencias, al nivel del promedio internacional. Muchos de estos datos, según autoridades del Ministerio de

¹⁰⁶ Analizan los resultados SIMCE 1998 aplicado en segundo media.

¹⁰⁷ Esta observación se refuerza con los análisis de los datos SIMCE 2002. El informe oficial sobre esos datos explica que la incidencia del grupo socioeconómico en los resultados promedio es mucho mayor a la que tiene el tipo de dependencia.

Educación, ofrecen mayor evidencia sobre la necesidad de seguir reforzando la implementación de la reforma curricular (Ministerio de Educación de Chile, s/f).

Por último, la participación de Chile en la prueba internacional de educación cívica muestra que el país aventaja al conjunto de naciones participantes en términos de actitudes hacia la nación, actitud positiva hacia los inmigrantes, confianza en la participación escolar, y percepción de clima abierto en el aula. Se muestra al nivel del promedio internacional en cuanto a la confianza de los alumnos en las instituciones públicas, y por debajo del promedio en conocimientos y habilidades específicas y en torno al reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres (en este último caso, son los varones los que quedan por debajo del promedio mientras que las mujeres lo superan).

Nivel de la escuela y del aula

Las escuelas realizan la evaluación de aprendizajes mediante pruebas diseñadas, principalmente, por los maestros y profesores en forma individual, y la evaluación institucional mediante la devolución de resultados del SIMCE. Respecto de la evaluación que hacen los docentes, existe cierto consenso en cuanto a que sus capacidades en este terreno son limitadas. La formación inicial docente enfatizó durante muchos años un modelo psicométrico mecanicista que estimulaba la elaboración de instrumentos de opción múltiple con preguntas muy poco desafiantes para los alumnos. Esto se está intentando revertir desde la Unidad de Currículum y Evaluación, que difunde junto con los resultados de las pruebas nacionales nuevas formas de abordar la evaluación mediante instrumentos varios, tanto de opción múltiple como de preguntas abiertas, pero promoviendo en ambos casos mayores grados de complejidad en los problemas planteados a los estudiantes.

Los resultados del SIMCE, que se devuelven a cada una de las escuelas en forma individual, ofrecen a los directivos algunas señales para interpretar las fortalezas y debilidades de sus estudiantes en términos de aprendizaje. El uso que se da a esos resultados, sin embargo, no parece ser de carácter primordialmente pedagógico. Es probable que las funciones originales del SIMCE, centradas en la promoción de un sistema de mercado y libre elección de escuelas, estén todavía demasiado presentes como para hacer de los datos un uso más sustantivo para el mejoramiento de los aprendizajes escolares.

Aun así, los resultados SIMCE arrojan información relevante para las escuelas que quieren medir su progreso en el tiempo y así acceder a los programas de incentivos docentes¹⁰⁸ y de mejoramiento institucional que promueve el Ministerio de Educación.

7.1.4 Realimentación

Chile es probablemente el país latinoamericano donde los resultados de aprendizaje medidos estandarizadamente tienen la mayor repercusión política interna. Los esfuerzos realizados por el gobierno de la Concertación para impulsar y sostener altos niveles de inversión en la reforma educativa han tenido que mostrar, ante los grupos políticos de oposición y ante la opinión pública en general, evidencias contundentes sobre el éxito de los programas implementados. Por esta razón, muchos de los informes oficiales de resultados académicos, así como las investigaciones independientes que hacen uso de los datos del SIMCE, ponen especial énfasis en las variaciones de logro educativo a lo largo de los años noventa y en el tamaño de las brechas entre escuelas de diferentes dependencias y estratos socio-económicos. El debate que suscitan estos datos suelen estar bastante polarizados, con opiniones muy críticas al Ministerio de Educación en un extremo, y la fundamentación oficial sobre el impacto positivo de las políticas en el otro¹⁰⁹. En todo caso, se aprecia un interés por conocer el impacto de las políticas implementadas, y por hacer que el Estado se responsabilice públicamente ante la sociedad y ante la comunidad educativa.

En cuanto al uso de las evaluaciones SIMCE para la focalización de políticas de mejoramiento, se destacan al menos tres estrategias fuertemente consolidadas. En primer lugar, el uso de los resultados como uno de los dos indicadores¹¹⁰ más importantes en la selección de las escuelas que ingresan al Programa de las 900 escuelas (P-900, actualmente atendiendo alrededor

¹⁰⁸ El programa de incentivos más difundido es el SNED. Este sistema evalúa el desempeño de los profesores mediante el SIMCE y otros instrumentos y premia con un salario adicional anual al 25% de los equipos docentes con mayor calificación de cada región del país.

¹⁰⁹ Esta necesidad oficial de mostrar progresos es lo que levanta dudas en Chile sobre la confiabilidad de los datos comparados interanualmente. Por esta razón, las conclusiones sobre los avances en el logro de aprendizajes presentadas en la sección anterior deben interpretarse con cautela, mientras se dirima públicamente la cuestión sobre la validez de las comparaciones.

¹¹⁰ El otro indicador es el grado de vulnerabilidad socioeconómica.

de 1 500 instituciones). En segundo lugar, la utilización de los datos para la asignación de fondos concursables para los Proyectos de Mejoramiento Educativo. Por último, el uso de los datos como uno de los indicadores principales para otorgar incentivos docentes mediante el SNED.

El uso pedagógico y curricular de las evaluaciones centrales se da, básicamente, mediante la difusión entre docentes de nuevas y más sofisticadas formas de evaluación, y a través del seguimiento cualitativo que hace la Unidad de Medición de Calidad de la implementación curricular en las escuelas. Ese seguimiento permite observar el grado de apropiación formal y efectivo de los nuevos marcos curriculares, y los resultados (tanto del seguimiento como de las pruebas nacionales e internacionales) permiten identificar qué aspectos del currículo necesitan mayor estímulo para su implementación y logro. A modo de ejemplo, los resultados de la prueba internacional sobre educación cívica fueron devueltos a las escuelas con el análisis de algunos ítemes seleccionados y con recomendaciones pedagógicas puntuales para mejorar la enseñanza en las ciencias sociales.

8. SÍNTESIS COMPARADA DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO CURRICULAR EN PERÚ, ARGENTINA, COLOMBIA Y CHILE

Las reformas curriculares de los noventa en los cuatro casos nacionales analizados se inscribieron en contextos de importantes cambios en la gestión del sector educativo y, más integralmente, en contextos de fuertes redefiniciones políticas y de la administración pública. La recuperación del orden democrático, los intentos más o menos exitosos de descentralización de la administración educativa y el énfasis puesto en la calidad (versus el acceso universal) de la educación, distinguen a las reformas curriculares de los noventa de otras reformas anteriores. Los cambios introducidos en los currículos nacionales, así como en los mecanismos de gestión para implementarlos, responden a tendencias de política y a disposiciones legales sobre la administración del sector que fueron ocurriendo gradualmente desde los años setenta y ochenta, pero que cobraron mayor formalidad y fuerza a partir de las reformas impulsadas en la década pasada.

El contexto político de las reformas curriculares es, sin embargo, un terreno donde son pocas las generalizaciones que se pueden hacer para los cuatro países. Por ejemplo, Chile y Argentina experimentaron un cambio brusco en la transición a la democracia después de gobiernos extremadamente autoritarios; Colombia tiene una trayectoria más larga de institucionalidad democrática formal, aunque permanentemente amenazada por los conflictos y la violencia internos; Perú, por su parte, recuperó la democracia en 1980 pero la reforma curricular de los noventa ocurrió bajo un gobierno nacional altamente autoritario. Los efectos de esos y otros aspectos del contexto político sobre los esfuerzos de reforma curricular en cada país salen a la luz, principalmente, al momento de analizar los procesos de elaboración y validación de las propuestas curriculares oficiales, así como los grados de institucionalización que parecen haber logrado.

En cuanto a los cambios en los contenidos, se observa en todos los casos una intención definida por dotar al currículo de mayor significado social y político, y por acercar la experiencia curricular a las demandas de

conocimiento de un medio cambiante, competitivo y centrado en el manejo eficaz e independiente de la información. En este sentido, también se observa cierta continuidad con algunos de los cambios curriculares introducidos en la década del ochenta, que fueron retomados en la década siguiente para la elaboración de los nuevos marcos curriculares.

8.1 Currículum prescrito

Los nuevos marcos normativos nacionales para el desarrollo curricular parecen haberse consolidado con mayor fuerza en Chile y Argentina que en Colombia y Perú. En los dos primeros, a pesar de que las investigaciones indican que la apropiación del nuevo currículo es aún parcial y relativamente burocrática, los marcos curriculares no se cuestionan mayormente y por lo tanto no ha habido contramarchas ni redefiniciones importantes sobre sus contenidos. Los lineamientos curriculares generales en Colombia, si bien son una fuente importante para el diseño curricular local, son todavía materia de debate y se sigue emitiendo normas que intentan redefinir y orientar los aprendizajes que se espera de los estudiantes. En Perú, el currículo de educación básica goza de la aceptación de los docentes, al menos en el discurso, pero sigue siendo cuestionado por cada nuevo equipo que asume la conducción central del sector. Más vulnerable aun es el currículo de educación secundaria, que sufre modificaciones sustanciales e inconsultas en forma permanente. Este fenómeno en Perú puede explicarse, en parte, por la ausencia de una ley general de educación que enmarque y legitime formalmente las decisiones de política curricular¹¹¹.

La institucionalización de los cambios depende también, al menos en teoría, de los esfuerzos nacionales por hacer de la propuesta curricular un fenómeno participativo que derive en metas relativamente consensuadas. En la práctica, las formas de participación y los caminos para arribar a acuerdos técnicos y políticos sobre el currículo varían de país en país y sería difícil en este análisis llegar a conclusiones contundentes sobre sus efectos en la institucionalización de los marcos curriculares oficiales. En Chile y Argentina, los procesos de consulta y validación de los contenidos

¹¹¹ Existe una Ley General de Educación del año 1982, pero esta no contempla muchos de los aspectos relacionados con una gestión más moderna y descentralizada del sector, y con la política curricular en particular. En 2003 fue aprobada una nueva Ley General de Educación, aunque hasta el momento de esta publicación no había entrado formalmente en vigencia.

curriculares tuvieron un carácter predominantemente técnico y académico, aunque otras decisiones de macropolítica educativa concomitantes, como las de descentralización administrativa, suscitaron fuertes debates políticos. En Colombia, las discusiones sobre el currículo fueron extensas, menos estructuradas, y dieron lugar a una participación más espontánea y politizada de los medios académico y magisterial en torno a los contenidos y orientaciones de los nuevos marcos curriculares. En Perú, las decisiones mayores sobre el nuevo currículo se dieron al interior del Ministerio de Educación, con bajos niveles de consulta a otros actores y escasas discusiones abiertas sobre las metas y la orientación epistemológica de los nuevos contenidos. En todos los casos, sin embargo, a pesar de las notables diferencias, se aprecia un grado mayor de participación técnica y política por parte de diferentes actores de la que existió en cada país durante otros procesos de reforma anteriores a la década de los noventa.

En cuanto a las previsiones para el financiamiento de los recursos humanos y materiales para la implementación de los nuevos marcos curriculares, se observa escenarios diferentes en cada país aunque con algunas tendencias en común. En primer lugar, todas las reformas educativas fueron iniciadas con la ayuda de préstamos internacionales que solventaron gran parte de los costos iniciales de «montaje» y lanzamiento. Estos préstamos, como es sabido, tienen una proyección limitada, pues caducan a corto o mediano plazo y su renovación depende exclusivamente de la coyuntura política y macroeconómica nacional. En este sentido, es marginal la injerencia que puede tener la administración del sector para sostener esta fuente de financiamiento. En segundo lugar, por lo menos tres de los países (Perú, Colombia y Argentina) se comprometieron políticamente a elevar la inversión en educación, medida en términos del porcentaje del PBI que se destina al sector. Esos compromisos, sin embargo, se basan en proyecciones muy generales en función del crecimiento económico nacional, pero no tienen en cuenta los costos reales y específicos de un proyecto de reforma. Una tercera estrategia, presente en Chile, Colombia y Argentina, es la del rediseño de las fórmulas para la distribución de los recursos nacionales destinados a educación. Valen como ejemplo los mecanismos de subsidio a la demanda en Chile, la ley de coparticipación federal en Argentina, o los esquemas de transferencia de fondos a las entidades territoriales en Colombia. En Perú, las decisiones sobre asignación del presupuesto educativo a las regiones siguen siendo altamente discrecionales y centralizadas. En ningún caso, sin embargo, se reportan mecanismos concretos para el cálculo de los costos

de una adecuada implementación curricular. Ni siquiera Chile, cuyo sistema de financiamiento e información estadística permite hacer un seguimiento por individuos, ha hecho público el costo estimado de implementación programática por alumno o por escuela.

El enriquecimiento de los recursos humano-profesionales, si bien ha sido una de las prioridades de inversión para la implementación de las reformas curriculares, tampoco parece hacerse sostenible a largo plazo. Para empezar, las demandas de una mejor formación inicial de los docentes no han sido satisfechas, ni siquiera parcialmente. Esto se ha debido, en casi todos los casos, a la alarmante desarticulación que existe entre los procesos de desarrollo curricular y los de diseño y administración de las carreras pedagógicas, aun cuando se haya intentado establecer cierta compatibilidad entre los contenidos de los marcos curriculares y los de la formación docente inicial. Esa desarticulación se produce entre los equipos de desarrollo curricular y de formación docente al interior de los ministerios, y también inter-institucionalmente entre la gestión ministerial y las facultades de Educación o institutos de formación docente. La autonomía curricular de las facultades de educación, la resistencia política que ofrecen los sindicatos docentes a la intervención del Estado, y la débil capacidad de los ministerios para abrir canales efectivos de diálogo, negociación y trabajo conjunto con estos actores centrales del proceso, han determinado que las reformas curriculares carezcan del soporte técnico y político más crítico para su implementación.

Ante la percepción de que estos obstáculos no pueden ser superados en el corto o mediano plazo, los equipos de conducción de las reformas curriculares pusieron el acento en el desarrollo de programas de capacitación docente continua y en servicio. En todos los casos se optó por tercerizar los servicios de capacitación en manos de universidades y otras organizaciones especializadas. Mediante licitación pública, esas organizaciones ganan el derecho a ofrecer los servicios de capacitación cuyos contenidos define, al menos formalmente, el Ministerio de Educación. En Chile, la oferta de capacitación ha estado acompañada por mecanismos de incentivos salariales y presupuestarios que alientan, o buscan alentar, la iniciativa de docentes y directores por elevar el nivel de sus capacidades y de su efecto sobre los resultados educativos.

Por último, resta mencionar el papel que se ha asignado a los materiales educativos para apoyar la implementación curricular. En este terreno, las estrategias también varían de país en país. En Colombia y Argentina, si bien se advierte oficialmente que los textos y materiales educativos tienen un

alto impacto sobre las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, no existen programas comprensivos de dotación gratuita de estos insumos. Se apostó en estos casos por la demanda a las editoriales sobre la actualización y alineación de los productos en función de los nuevos contenidos curriculares, y se dejó en manos del mercado el acceso a los materiales. Aun así, especialmente en Argentina, el Ministerio de Educación produjo y distribuyó en los primeros años de la reforma una cantidad importante de materiales de apoyo y orientación para la implementación curricular. Chile, por su parte, dispone de programas de dotación gratuita de textos escolares producidos por editoriales y revisados y aprobados por el Ministerio. En Perú, desde hace ya varios años se produce y distribuye gratuitamente materiales varios a las escuelas, pero la cobertura universal y la continuidad de las acciones no están garantizadas.

8.2 Currículum implementado

Uno de los principales problemas de implementación observados es el de la contextualización curricular sobre la base de los marcos curriculares nacionales. El modelo de especificación que se propone en los cuatro países, y que consiste en la reformulación y contextualización de los contenidos en los niveles regional y escolar, no se materializa fácilmente en la práctica. La generalidad con que se expresan centralmente las metas curriculares, y el vasto espectro de contenidos disciplinares que pueden estar comprendidos bajo esas metas, hace del diseño curricular subnacional y escolar una tarea compleja, sino imposible, cuando las capacidades profesionales escolares e intermedias son demasiado débiles.

Los años de implantación que llevan las propuestas curriculares ya han comenzado a dar señales a las autoridades educativas centrales de que es necesario ofrecer prescripciones más acotadas sobre algunos saberes prioritarios, si es que se espera ofrecer a todos los alumnos oportunidades más homogéneas de aprendizaje. Esta demanda ha motivado, en todos los casos, un intento por definir cuál es el conjunto de saberes fundamentales para todos los alumnos, y a partir de los cuales puede enriquecerse el currículo escolar. En Argentina y Perú, los equipos de desarrollo curricular de principios de esta década han realizado algunos esfuerzos por establecer prioridades curriculares, o un conjunto de indicadores de logros mínimos, como para orientar la labor docente en las escuelas. En ninguno de los dos

casos, sin embargo, el proyecto llegó a concluirse. En Colombia, se acaba de difundir entre las escuelas los nuevos estándares basados en los lineamientos curriculares generales. En Chile no ha habido una propuesta oficial de prioridades curriculares, pero se apuesta a que la difusión que se hace de los instrumentos de evaluación del SIMCE tenga cierto impacto sobre la selección curricular que hacen los docentes.

La percepción generalizada es que los problemas de diseño y selección curricular, así como la implementación en aula, derivan principalmente de una siempre insuficiente capacitación profesional docente. Aun los centros educativos urbanos que tienen mayor acceso a oportunidades de capacitación perciben que la oferta es siempre limitada, y en algunos casos inaccesible por el costo financiero o por la falta de tiempo del que los docentes disponen para estas actividades. Incluso cuando la oferta es suficiente, no siempre tiene la calidad que se espera pues depende en gran medida de la idoneidad de los profesionales u organizaciones que proveen la capacitación. En algunos casos, los problemas se advierten en la calidad variable de los contenidos de las capacitaciones, y en otros, en la forma como esos contenidos son abordados por los capacitadores¹¹². Aparentemente, los ministerios de Educación han tenido escasa autoridad y capacidad de intervención para revertir esta situación y mejorar los mecanismos de selección y control de calidad de las capacitaciones.

Otro grave problema ha sido la falta de continuidad en la implementación de programas de apoyo al desarrollo curricular continuo. Esos programas, consistentes principalmente en la facilitación del acceso a materiales educativos y a los recursos culturales del entorno, así como en la provisión de documentos de apoyo al desarrollo curricular (guías, ejemplos de explotación didáctica de textos y otros medios, etcétera), han sido más bien puntuales, desarticulados y carentes de continuidad. La excepción en este sentido se encuentra en el programa chileno de reforma, que lleva más de una década sosteniendo un conjunto de programas integrales y focalizados de apoyo a las escuelas, y en los casos de Bogotá y Buenos Aires, que han apostado por una estrategia integral de programas educativos sostenidos durante varios años consecutivos.

¹¹² Recuérdese el caso del Perú, donde el contenido era relativamente homogéneo pero la pedagogía de los capacitadores replicaba los modelos memorísticos y enciclopedistas que supuestamente se buscaba revertir.

En el nivel escolar, las dificultades de implementación se hacen más evidentes al momento de construir el Proyecto Educativo y Curricular Institucional. Si bien se han logrado avances importantes en la forma como las escuelas diagnostican las demandas locales de aprendizaje, así como las condiciones institucionales para atenderlas, todavía resulta muy difícil la tarea de traducir esos diagnósticos en propuestas curriculares escolares. La dificultad radicaría, principalmente, en las escasas capacidades institucionales y en la ausencia de orientaciones técnicas centrales para realizar una adecuada gestión pedagógica. En algunos casos escolares excepcionales, donde existe una visión compartida y bien liderada sobre las expectativas curriculares que deben cumplirse, docentes y directivos logran formular un proyecto educativo con identidad pedagógica propia.

En las escuelas se observa la presencia de fuerzas encontradas, algunas que buscan acomodarse a los nuevos escenarios para poder seguir funcionando bajo los mismos códigos que le aseguran legitimación social, mientras otras puján, bajo condiciones excepcionales de liderazgo, por lograr mayor eficiencia y reconocimiento profesional. En el escenario global, con escuelas que persiguen objetivos diferentes, las fuerzas de resistencia y acomodamiento por un lado, y las de cambio y eficiencia por el otro, suelen terminar neutralizándose entre ellas y perpetuando el estado de situación previo a las reformas. Es decir, se perpetúa el modelo burocrático de gestión curricular, parcialmente renovado por los nuevos currículos y algunas herramientas organizacionales novedosas, pero en esencia sin responsabilidad por los logros de aprendizaje de los estudiantes.

En el escenario escolar, sin embargo, los intentos por lograr legitimación social y profesional simultáneamente, no siempre están en conflicto. Muchas escuelas, en vez de sacrificar sus antiguos roles en favor de nuevos criterios de eficiencia, los utilizan para potenciar la labor profesional de los docentes. Es claro que para lograrlo, se echa mano a cuanto recurso material y humano se encuentre disponible en el entorno, más allá de los que el Estado proporciona, y haciendo de estos últimos un uso más eficiente que el que logran otras escuelas.

También afecta la implementación la escasa autonomía que las escuelas tienen para administrar sus recursos y asignarlos racionalmente a las áreas de desarrollo institucional más directamente ligadas al currículo. Inclusive en Chile, donde los recursos se transfieren directamente a las escuelas, el 90% del presupuesto se destina a salarios y mantenimiento básico de infraestructura. Allí, sin embargo, existen dispositivos de gestión que

permiten elevar el volumen de recursos financieros para la implementación curricular, como es el caso de los proyectos de mejoramiento educativo. La ausencia de dispositivos de este tipo en otros países, e inclusive en las escuelas chilenas que no acceden a esos recursos, hace que los proyectos curriculares institucionales no vayan acompañados de un compromiso formal de logro de los objetivos allí expresados. Esto se debe por un lado a la falta de autonomía y suficiencia financiera para llevar a cabo los proyectos, y por otro, a la ausencia de mecanismos idóneos de seguimiento curricular por parte de los órganos medios y superiores de gestión.

En el nivel del aula, se observa que los docentes han logrado hacer una apropiación parcial de los nuevos contenidos, en tanto se toman como referente nuevos y viejos programas curriculares para la planificación anual¹¹³. Asimismo, esa apropiación que se logra puede ser solamente formal o burocrática, toda vez que los contenidos planificados no son los que finalmente se trabajan en las sesiones de clase. En este sentido, juegan un papel importante los conocimientos disciplinares de los docentes así como el compromiso que ellos y la institución tengan por lograr la cobertura total de los contenidos planificados¹¹⁴.

En cuanto a las estrategias pedagógicas, los datos disponibles sobre Argentina y Perú indican que, a pocos años de implementados los nuevos marcos curriculares, los docentes en su mayoría adoptan estilos didácticos mixtos donde se combinan prácticas tradicionales de «transmisión de conocimientos» y nuevas formas de enseñanza-aprendizaje más alineadas con las corrientes constructivistas-cognitivistas que promueven las reformas. En general, predomina el «celularismo» de la actividad docente, con pocas instancias de planificación e interacción horizontal. Nuevamente, son las escuelas con desempeños destacables, tales como las pocas que se tuvo oportunidad de visitar durante el curso de este estudio, las que muestran mayores niveles de interacción y trabajo en equipo mediante estrategias tales como las parejas pedagógicas y los proyectos interdisciplinarios.

¹¹³ Esto se puede afirmar para los casos de Chile, Argentina y Perú. Sobre Colombia no se hallaron datos sistematizados que den cuenta del grado de apropiación curricular en las escuelas.

¹¹⁴ Vale recordar que a menudo se hacen planes ideales pero luego se cubre solamente las primeras unidades de los programas, lo cual se vuelve especialmente problemático cuando no existe una adecuada articulación vertical (interanual) de los contenidos.

8.3 Currículum logrado

En los cuatro casos nacionales estudiados existen mecanismos centrales de evaluación de la calidad educativa, medida esta en términos del desempeño académico de los alumnos y de los factores escolares y extraescolares que pueden afectarlo. Chile y Colombia tienen por lo menos dos décadas de experiencia en evaluación externa (estandarizada), y Perú y Argentina instalaron estos sistemas de evaluación a partir de las reformas curriculares de los noventa. En todos los casos, los sistemas de evaluación buscan relevar información que permita realizar juicios sobre los avances y dificultades de la implementación curricular y de los niveles de desempeño de diferentes subpoblaciones para poder sugerir medidas de política focalizadas. Solamente Chile presenta un esquema de evaluación de «altas implicancias», es decir, en el que los resultados de las evaluaciones tienen consecuencias directas sobre las escuelas y los docentes. Pero aun en este caso, el sistema de evaluación ha sufrido cambios significativos y hoy se le da un uso mucho más relacionado con la toma de decisiones curriculares y pedagógicas que en sus comienzos. En los cuatro países, las pruebas y cuestionarios aplicados se han ido articulando progresivamente a los contenidos de los marcos curriculares nacionales y, aunque los instrumentos no siempre permiten hacer inferencias longitudinales, las aplicaciones anuales han arrojado cierta luz sobre el desempeño de los estudiantes a lo largo de los últimos años.

En general, para los cuatro casos estudiados, las evaluaciones indican que los niveles de logro se encuentran alrededor de los 50 puntos porcentuales, lo que es generalmente considerado por los diseñadores de las evaluaciones como muy inferior a los niveles esperados¹¹⁵. Sistemáticamente, los mejores resultados se concentran en las escuelas privadas y en las escuelas públicas y privadas de zonas urbanas y megaurbanas. Sin embargo, todos los países reportan que cuando se controla por el nivel socioeconómico de los estudiantes, las escuelas más desfavorecidas pueden mostrar mejores desempeños relativos, o al menos mejorías más significativas en el tiempo respecto de sí mismas. Esto pareciera indicar, en muchos casos, que las escuelas que trabajan con poblaciones más desfavorecidas muestran mayor valor agregado que las de estrato socioeconómico más alto. Estudios complementarios también muestran sistemáticamente que la ODA

¹¹⁵ Recuérdese que en el caso de las pruebas referidas a normas estos resultados similares están altamente determinados por el tipo de modelo psicométrico utilizado en la construcción de los instrumentos. Todos los países, sin embargo, están transitando hacia un modelo de pruebas referidas a criterios, y los resultados no muestran un alza significativa en los niveles de aprendizaje.

(Oportunidad de Aprendizaje en el Aula) explica un alto porcentaje de los aprendizajes; esto indica que, independientemente de las condiciones sociales y de contexto escolar en que se trabaje, lo que los docentes enseñan en clase tiene un efecto positivo altamente significativo sobre el aprendizaje logrado. También muestran progreso y mejor desempeño relativo las escuelas o grupos de escuelas que han sido beneficiadas con programas de atención focalizada.

Los resultados muestran, en todos los casos, que las mayores dificultades se presentan en el aprendizaje de contenidos que requieren procesos cognitivos de orden superior. Es decir, los alumnos pueden responder preguntas básicas —por ejemplo de comprensión literal de textos o de operatoria matemática de tipo mecánico—, pero una mínima proporción de estudiantes puede utilizar esas capacidades para resolver problemas más complejos y aplicarlas a situaciones novedosas. Las razones que más frecuentemente se mencionan para explicar estas deficiencias son *a)* que las escuelas realizan una cobertura parcial de los programas y que por lo tanto la ODA es alarmantemente baja; *b)* que los docentes tienen un manejo conceptual insuficiente de los saberes disciplinares que enseñan; y *c)* que los cambios curriculares son recientes, por lo que pasará un tiempo hasta que pueda observarse su impacto en las aulas.

Dado que los países estudian diferentes factores de contexto para explicar los resultados de aprendizaje, se hace difícil hacer generalizaciones para los cuatro casos. Solamente se puede afirmar que el nivel socioeconómico de los alumnos y sus familias está siempre fuertemente asociado al rendimiento (cuanto más bajo el NSE, más bajo es el rendimiento), pero que cuando se controla por esta variable aparecen otros factores de efecto positivo tales como el clima escolar, el uso efectivo de los materiales didácticos, o la asignación de tareas para el hogar. Esos otros factores, vale recordar, muestran efectos diferentes entre países, y diferentes efectos según el tipo de escuelas al interior de cada sistema.

Las ciudades de Bogotá y Buenos Aires, por dar dos ejemplos subnacionales, también cuentan con sistemas propios de evaluación externa a las escuelas. Los resultados de esos sistemas muestran tendencias similares a las de los sistemas nacionales, aunque los resultados en promedio para el conjunto de sus poblaciones parecieran estar más cerca del nivel deseable, según las expectativas propias de cada subsistema, de lo que se observa en el ámbito nacional.

Con respecto a la evaluación que se realiza en las escuelas, se puede decir que los avances más importantes a partir de las reformas están

relacionados con un cambio positivo en cómo se concibe este dispositivo pedagógico. Según reportan autoridades y especialistas nacionales y locales, la evaluación va cobrando progresivamente mayor valor pedagógico y deja de utilizarse solamente como instrumento punitivo y de acreditación. Las escuelas, aun cuando no disponen de herramientas conceptuales y técnicas adecuadas, hacen mayor uso de las evaluaciones de aula para observar el desempeño institucional, y los docentes para hacer un seguimiento más cercano de los alumnos que presentan dificultades de aprendizaje. De todas maneras, se considera que hay un largo camino por recorrer antes de que los docentes puedan construir instrumentos de evaluación más sofisticados y de que los resultados de sus evaluaciones encuentren un camino ascendente más sistematizado para informar las decisiones pedagógicas y curriculares de la institución. En los casos donde el sistema nacional evalúa censalmente y los resultados se devuelven a todas las escuelas (Chile y Bogotá), los datos suscitan mayor reflexión y debate sobre las prácticas pedagógicas internas, según afirman los directores de plantel.

8.4 Realimentación

En general, puede afirmarse que los resultados de las evaluaciones externas tienen bajo impacto en términos de responsabilización política por la calidad de la educación, y un impacto algo mayor, aunque no suficiente, sobre la toma de decisiones de política educativa. Con excepción de Chile, donde los resultados que se difunden públicamente tiene alta repercusión en la opinión pública y «alimentan» los argumentos críticos de los grupos de oposición, los datos recogidos por las evaluaciones no generan mayores demandas por una educación mejor, y cuando lo hacen son por demás genéricas o inespecíficas. Aun así, puede observarse un uso creciente de los datos por parte de la prensa y otros formadores de opinión, como ha sido el caso en el Perú de los últimos dos años. También se destaca el caso de la ciudad de Bogotá, donde se han hecho públicas las metas del gobierno por alcanzar ciertos niveles mínimos de logro en todas las escuelas, y en un plazo relativamente corto. Será interesante analizar la reacción del público y beneficiarios, así como la del gobierno mismo, una vez cumplido el plazo estipulado.

Es también en Chile donde los datos sobre resultados de aprendizaje parecen tener mayor impacto en la toma de decisiones informadas para el diseño de políticas. Prueba de esto es el uso de los resultados para la incorporación de escuelas seleccionadas a ciertos programas focalizados, o

para la asignación de incentivos institucionales y docentes. En Argentina, los datos no han sido utilizados mayormente para la toma de decisiones, aunque sí para el diseño de estudios de seguimiento a la implementación curricular. En Colombia, el uso de los resultados tampoco ha informado decisiones puntuales de política, aunque las autoridades del sector se refieren a ellos frecuentemente para fundamentar sus opiniones y juicios sobre la calidad y necesidades del sistema.

El uso de los resultados para fines pedagógicos parece ser más extendido que el uso como herramienta de responsabilización política o escolar. Todos los países realizan algún tipo de devolución de los resultados que involucra el análisis de algunos ítemes tomados de las pruebas, y luego presentan una serie de recomendaciones pedagógicas para solucionar los problemas más críticos. En los casos de Chile y Bogotá, donde las pruebas son censales, los resultados se devuelven a todas las escuelas, y docentes y directores pueden ver cuáles son algunos de los contenidos en que sus propios alumnos tuvieron mayor dificultad, y así tomar medidas remediales.

Los datos de las evaluaciones nacionales también son utilizados para la realización de investigaciones independientes, aunque esto sucede con muy poca frecuencia. En Chile y en el Perú se puede encontrar estudios realizados por investigadores independientes utilizando la base de datos oficiales, pero no ha ocurrido lo mismo en Argentina y en Colombia, al menos hasta donde se ha podido indagar en este estudio. La noción de la disponibilidad pública de datos oficiales es relativamente nueva en la región y es probable que pasen algunos años antes de que el medio académico comience a utilizar esos datos, y a reclamar por ellos cuando no les sean facilitados.

Otro mecanismo de realimentación que debió cumplir funciones clave en la implementación de las reformas es el de la información que pueden proveer los supervisores locales o regionales a los estamentos más altos de la gestión curricular nacional. Sin embargo, en todos los casos se admite que los canales de comunicación ascendentes entre supervisores, autoridades regionales y el Ministerio de Educación son deficientes y que por lo tanto toda la información local sobre implementación y logro curricular se pierde o queda estancada en los estratos medios de gestión que no tienen el poder de decisión para actuar sobre la base de esa información. Las excepciones en este caso son las ciudades de Bogotá y Buenos Aires, cuyas estrategias de implementación y evaluación curricular se apoyan firmemente en los supervisores de distritos.

9. DISCUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES

Las reformas curriculares en los cuatro casos nacionales estudiados se llevaron a cabo en contextos de fuertes redefiniciones políticas y de la administración pública, caracterizados principalmente por una revalorización de los principios democráticos de participación y por la descentralización de la gestión educativa. Algunas de esas redefiniciones se dieron en el discurso oficial de reforma pero no tuvieron ninguna consecuencia en la práctica, mientras que otras lograron cierto grado de materialización en el diseño y ejecución de las políticas del sector.

Uno de los elementos para la discusión presentados en este trabajo plantea los dos tipos de lógica bajo las cuales se han llevado a cabo las reformas curriculares: la *lógica tecnocrática-económico* y la *lógica democrática-participativa*. El análisis de los procesos de elaboración, implementación y evaluación de los nuevos marcos curriculares en los cuatro países estudiados permite avanzar algunas conclusiones sobre la lógica imperantes en cada caso y para el conjunto de los países en cuestión.

En principio, se podría afirmar que los cuatro países iniciaron reformas curriculares en contextos de descentralización de la administración y la gestión educativa donde la lógica tecnocrática-económico, enfocada principalmente en la desburocratización y en el logro de la eficiencia administrativa, tuvo una presencia destacada. En Chile se observa el caso más radical, con importantes cambios basados en la municipalización de las escuelas, la apertura a modelos de administración compartida entre el Estado y agentes privados, el subsidio a la demanda como principal mecanismo de financiamiento, y la instalación de un modelo de mercado (*school choice*) para promover la eficiencia de las escuelas. En Argentina, la descentralización cobró la forma de transferencia de las escuelas nacionales a los ámbitos de administración provincial, con la idea de conservar un «Ministerio sin escuelas» que tuviera menor carga burocrática y más tiempo y recursos para llevar a cabo la tarea de liderazgo del sector y atender las diferencias e

inequidades del sistema. Colombia estableció un mecanismo de acreditación de los departamentos y municipios ante el Ministerio de Educación mediante el cual se decide si las administraciones territoriales están o no en condiciones de recibir y administrar adecuadamente las transferencias presupuestarias del Estado nacional. En Perú, por su parte, si bien no se han concretado medidas importantes de descentralización, existe una demanda y un discurso oficial que pone en permanente discusión las formas y alcances que habrían de caracterizar a un proceso de este tipo¹¹⁶.

Las medidas de descentralización así entendidas, sin embargo, no parecen haber tenido un impacto importante en la gestión de un desarrollo curricular más eficiente a partir de las reformas. Con la excepción de los PME en Chile, que promueven la iniciativa escolar de mejoramiento y asignan recursos específicos para financiarlos, las escuelas de los cuatro países no han visto modificadas las formas históricas de gestión centralizada. Si bien los planteles cuentan con mayores grados de autonomía para definir su proyecto educativo, como se discutirá a continuación, los recursos que llegan a la institución siguen cubriendo solo y básicamente los salarios del personal docente y administrativo¹¹⁷. Esto indica que la búsqueda de la eficiencia, entendida como mayores niveles de calidad con un uso racional de los recursos, es solo una propuesta del discurso oficial que no se materializa en las escuelas. En general, la calidad mejora cuando las escuelas despliegan un conjunto de estrategias administrativas y pedagógicas por su propia iniciativa, pero no por contar con recursos técnicos y financieros descentralizados. Como expresó muy ilustrativamente una directora de escuela en Chile, «si para algo nos ha servido la Reforma es para aprender a nadar». Pareciera, en verdad, que la noción de eficiencia que ha reinado durante las reformas ha sido precisamente la de supervivencia, donde el Estado marcó un norte, no del todo claro, y dejó que las escuelas navegaran hacia él como pudieran.

Sin embargo, como se discutió en la Sección 1, la lógica tecnocrática-económicoista está más vinculada a las teorías y políticas económicas que definieron las agendas generales de gobierno en los noventa que a las ideas

¹¹⁶ En Perú acaban de ser electos popularmente, y por primera vez, los presidentes regionales pero aún no existe un marco normativo que defina las funciones y los grados de autonomía departamentales para la administración de los diferentes sectores.

¹¹⁷ Esta afirmación ameritaría un estudio en detalle sobre qué cantidad de recursos para la implementación curricular llegan a las escuelas por la vía de programas especiales y compensatorios, qué porcentaje de los presupuestos nacionales para el sector representan esas inversiones, y en qué medida se asignan mediante mecanismos descentralizados de financiamiento.

y visiones de los equipos técnicos que lideraron las reformas curriculares. El estudio de casos nacionales en este trabajo da cuenta de que, efectivamente, las propuestas y formas de elaboración e implementación de los nuevos contenidos han estado signadas por una lógica más de tipo democrático-participativo que tecnocrático. Esta afirmación es válida especialmente en relación con los dispositivos de especificación o contextualización local y escolar de los contenidos, y menos justificada para el caso de la elaboración central de marcos curriculares.

Para la elaboración central de los currículos, no se puede afirmar que en los cuatro casos nacionales haya existido una voluntad real de abrir todos los mecanismos de participación posibles. Colombia muestra el escenario más claro en este sentido, pues allí el proceso de definición de las metas educativas generales fue extenso y motivó la participación espontánea e independientemente organizada de varios grupos de actores sectoriales. Los casos de Chile y Argentina muestran procesos más sistemáticos, con instancias de consulta y discusión técnica formales, pero sin indicios fuertes de movilización sectorial y social en torno a la nueva propuesta curricular. En el Perú, la reforma curricular se discutió entre equipos técnicos al interior del Ministerio de Educación, con escasas consultas a actores sectoriales externos y con una clara intención de instalar un discurso epistemológico y pedagógico hegemónico, el del constructivismo, entre los docentes.

A pesar de las formas diferentes de participación social y profesional estimuladas durante las etapas de elaboración curricular central, los cuatro países apostaron por un modelo de desarrollo curricular de especificación y contextualización que permite, al menos en teoría, mayores grados de participación en el ámbito local y escolar. La posibilidad de establecer planes educativos regionales, así como proyectos educativos y diseños curriculares institucionales, todos en función de las metas curriculares centrales, habla de una lógica democrática-participativa en el terreno pedagógico que ha otorgado legitimidad y viabilidad política a los esfuerzos de reforma. En este sentido, es posible afirmar que las reformas curriculares han sido relativamente exitosas, toda vez que los procesos de implantación y apropiación de los currículos oficiales se han producido sin mayores expresiones de oposición o resistencia. Si tal oposición existe, se manifiesta mayormente en la débil apropiación de los nuevos currículos por parte de los docentes, pero no en la forma de reacción organizada frente a los cambios.

Esta implantación «pacífica» de las nuevas propuestas curriculares puede atribuirse, entonces, a la percepción de los actores sobre las cualidades

democráticas y participativas de las propuestas nacionales de desarrollo curricular. Pero también existe otro factor determinante en este sentido, y es que la forma en que fueron planteadas las reformas curriculares no amenazó mayormente los intereses de los docentes, directores de escuela y otros actores de estratos intermedios. Vale decir que, dado que no se llevó a cabo una descentralización profunda que dotara a todas las escuelas de mayores recursos de libre disponibilidad y responsabilidades concretas por incrementar su eficiencia, las reformas no generaron costos concentrados¹¹⁸ que motivaran la reacción y oposición de los oferentes locales del servicio educativo.

En otras palabras, puesto que el Estado nacional en ningún caso se propuso niveles de logro específicos de las metas curriculares y en plazos predeterminados, ni tampoco calculó ni destinó los recursos necesarios para lograrlas, tampoco pudo exigir de los actores locales mayores niveles de eficiencia en el servicio educativo. Así las escuelas, libres para proponer un proyecto educativo y curricular propio pero carentes de presupuesto y esencialmente sin la responsabilidad de cumplirlo, no han ofrecido mayor resistencia a las nuevas disposiciones centrales sobre el currículum.

En el medio, quedan los alumnos, sus familias y la sociedad en general, que no tienen ni la información ni los elementos conceptuales básicos para demandar del Estado y de las escuelas mayores niveles de aprendizaje escolar. Esto, por supuesto, pone en duda el carácter democrático y participativo de las reformas curriculares, en un escenario donde se da la libertad para imaginar metas pero no se brindan ni los medios ni los mecanismos de seguimiento sobre su alcance real en la práctica.

Esta línea de razonamiento no pretende polarizar la discusión sobre la mejor manera de abordar la política curricular, es decir, sobre si se debe privilegiar una lógica democrática o eficientista; su intención, más bien, es la de integrar ambas concepciones, rescatar el potencial de cada una según indica la práctica hasta el presente, y sobre esa base fundamentar sugerencias para orientar el rumbo del desarrollo curricular en los próximos años.

Es evidente que las dos lógicas de política mencionadas no han logrado integrarse ni complementarse en el ámbito del desarrollo curricular, al menos en el nivel central. No es posible hablar de democracia si no existe responsabilidad por los resultados de las políticas, ni tampoco es deseable

¹¹⁸ Se recuerda que por «costos concentrados» se entiende las responsabilidades y sanciones que pesan sobre un grupo específico de actores por su desempeño profesional (Sección 2).

ni sostenible una política educativa centrada en objetivos rígidos sin apertura a la comunidad y a la revisión continua de las metas. Por lo tanto, lo que se requiere es una política de desarrollo curricular que logre no solo legitimación y consenso formal para evitar obstáculos, sino que las metas se transformen en una nueva forma de contrato público entre Estado, escuela y sociedad, y que el cumplimiento del contrato sea vigilado mediante dispositivos de evaluación continua y de amplia difusión.

Como todo contrato, requeriría también que los términos en que se expresan las metas sean lo suficientemente claros para ser comprendidos por todos los actores. Para ilustrar la situación actual en este sentido vale preguntarse: ¿Cuántas familias en los países estudiados disponen de una copia del currículo nacional y del diseño curricular escolar? ¿Cuántas de esas familias, aunque solo consideráramos aquellas cuyo grado de educación formal lo permite, realizan un seguimiento de la cobertura curricular en la escuela año tras año?

Hasta donde se pudo indagar en este estudio, las familias no tienen este tipo de participación. Lo más cercano a esta situación es la difusión que hace el distrito capital de Bogotá de las competencias prioritarias para la evaluación central, que a la vez constituyen los criterios de evaluación interna de las escuelas, y que se transcriben en la libreta de calificaciones de los alumnos para que las familias hagan un seguimiento según los mismos criterios. Las múltiples entrevistas realizadas en escuelas del distrito revelan, además, que esas prioridades no restringen necesariamente el currículo en función de la evaluación, sino que orientan las prácticas para que puedan ser enriquecidas con otros componentes del proyecto educativo y curricular institucional.

En el ámbito nacional, sin embargo, tanto en Colombia como en los otros tres países, se observa un escenario donde existen unas metas curriculares parcialmente consensuadas y escasamente socializadas, y una percepción generalizada de que los recursos materiales y humanos para lograrlas son absolutamente insuficientes. Si observamos el cuadro desde la *teoría del conflicto* presentada en la Sección 1, podríamos afirmar que la implementación y logro de las reformas curriculares en los cuatro países analizados oscila principalmente entre dos tipos de escenarios:

- a) Una situación de *competencia por recursos*, en la que las escuelas con mayor iniciativa, una comunidad demandante, un liderazgo excepcional, o simplemente mejores condiciones contextuales iniciales, hacen un uso eficiente de los medios que puedan procurarse del entorno para enriquecer el currículo y mejorar la calidad de los aprendizajes; o

- b) Una situación de *oposición* o *apatía* por parte de todas las demás escuelas, que al no compartir una visión clara sobre las metas curriculares con el Estado y con la comunidad, y por carecer de los recursos básicos para su implementación, realizan una cobertura parcial o deficiente de los contenidos prescritos.

Una lectura posible de esta situación es que las reformas curriculares de los noventa en los cuatro países, dentro de contextos más o menos homogéneos de democratización¹¹⁹, descentralización y redefinición del papel del Estado, no lograron articular sus metas políticas y administrativas, y hoy por hoy no pueden caracterizarse ni como procesos totalmente democráticos ni totalmente tecnocráticos. Replicarían, más bien el modelo burocrático tradicional aunque matizado con algunos elementos de participación social y de control de calidad.

Tal modelo burocrático, como fue explicado anteriormente, se caracteriza por el establecimiento de unas metas, la distribución y reglamentación de responsabilidades frecuentemente inconexas entre sí, y la evaluación del cumplimiento de las reglas pero no del cumplimiento de las metas propuestas. El matiz democrático se ve introducido por la posibilidad de los actores locales de contextualizar las metas, y el componente tecnocrático estaría representado, en los cuatro países, por los sistemas nacionales de evaluación que intentan verificar en qué medida las metas se van cumpliendo. Sin embargo, no se logra un funcionamiento sistémico que permita una verdadera integración entre:

- a) Los acuerdos efectivos y una mayor socialización en torno a las metas curriculares prioritarias y comunes para *todos* los alumnos del sistema;
- b) El financiamiento adecuado de los insumos materiales y profesionales para la implementación curricular; y
- c) La difusión universal y uso efectivo de los resultados de aprendizaje medidos centralmente para promover una mayor demanda pública por calidad educativa, la responsabilización por los resultados en todos los niveles de gestión, y la toma de decisiones racionales sobre las formas más efectivas de asignación de los recursos para la implementación.

De los cuatro casos nacionales presentados, merecen destacarse los esfuerzos de la reforma educacional chilena por superar los obstáculos y

¹¹⁹ Con la excepción de Perú, quizá, donde la reforma curricular se dio durante un gobierno elegido por el voto popular pero marcadamente autoritario.

enfocarse en el logro colectivo de las metas educativas propuestas a principios de la década pasada. Si bien la reforma en Chile se inició con el mandato de una ley de educación autoritaria y con la herencia de un modelo de gestión «de mercado», las políticas impulsadas y sostenidas durante los años noventa y hasta el presente han dado muestras evidentes de una preocupación creciente por la equidad en el acceso al conocimiento. El hecho de que los cambios curriculares hayan sido introducidos hacia el final del proceso, y mediante mecanismos relativamente formales y acotados de debate, quizá explique por qué las escuelas chilenas en general no logran aún hacer propuestas curriculares propias e innovadoras. Sin embargo, tampoco se observa una resistencia de la comunidad educativa a los cambios curriculares oficiales. Mientras tanto, el Estado sigue focalizando sus políticas en la dotación diferencial de insumos para la implementación y difundiendo públicamente los resultados de las pruebas nacionales de aprendizaje.

Pero en los cuatro países, inclusive en Chile, el modelo de gestión curricular sigue siendo burocrático, y cuestionablemente democrático, frente a la ausencia de mecanismos integrales y eficaces para lograr una auténtica equidad de oportunidades de aprendizaje para todos los estudiantes del sistema. Tales mecanismos, que responderían a un «modelo de suficiencia» según se explicó en la Sección 2, no parecen formar parte de los proyectos educativos nacionales, sea por la insuficiencia de recursos del sector o por la falta de convicción en un modelo de gestión que pueda ser a la vez democrático y eficiente. Concretamente, la noción de que la implementación de los programas curriculares tiene un costo específico y calculable, que las escuelas se encuentran a distancias diferentes del logro de las metas, y que por lo tanto habría que descentralizar recursos diferencialmente según los puntos de partida, parece totalmente ajena a las políticas actuales de reforma.

Claramente, mayores niveles de inversión sin control ni responsabilización por los resultados, o de seguimiento de los resultados sin inversiones suficientes y diferenciales, difícilmente generarán equidad y acceso universal a los aprendizajes básicos. Tampoco lo lograrán la inversión y el control de resultados si no van acompañados de una visión social compartida sobre las metas de aprendizaje mínimas que el sistema busca alcanzar. Resulta entonces imperiosa la necesidad de integrar y articular en forma efectiva todos estos factores para garantizar que los esfuerzos de reforma y gestión curricular tengan un impacto satisfactorio en el aprendizaje de todos los alumnos del sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Laura (s/f). La educación técnica en el Perú: Hacia una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la empresa. En *Perú: ¿En qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura*. Tomo III. IPAE-CADE.
- Adams, Jacob Jr. y Michael Kirst (1999). New demands and concepts for educational accountability: Striving for results in an era of excellence. En Brian Rowan y Cecil Miskel (eds.), *Handbook of Research on Educational Administration*, Capítulo 22. AERA, 1999, 2^{da} edición, .
- Ames, Patricia (2001). *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Consorcio de Investigación Económica y Social. IEP. Lima.
- Astiz, M. Fernanda, Alexander Wiseman y David Baker (2002). Slouching towards Decentralization: Consequences of globalization for curricular control in national education systems. *Comparative Education Review*, 46, 1, pp. 66-88, febrero 2002.
- Banco Mundial (s/f). *Perú: La educación en una encrucijada. Retos y oportunidades para el siglo XXI*. Benavides, Martín (2002). Para explicar las diferencias en el rendimiento en matemática de cuarto grado en el Perú urbano: Análisis de resultados a partir de un modelo básico. En José Rodríguez y Silvia Vargas (eds.), *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas CRECER 1998*. Documento de Trabajo No 13. Ministerio de Educación del Perú.
- Benveniste, Luis (2002). The political structuration of assessment: Negotiating state power and legitimacy. *Comparative Education Review*, 46, 1, pp. 89-118, febrero 2002.
- Braslavsky, Cecilia (1999). *Re-haciendo escuelas: Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Santillana-CAB. Buenos Aires.
- Braslavsky, Cecilia y Gustavo Cosse (1996). Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. PREAL.

- Cervini, Rubén (2001). Efecto de la oportunidad de aprender sobre el logro en matemáticas en la educación básica argentina. *Revista Electrónica de Investigación Educativa (REDIE)*, 3 (2).
- Clune, William (1993). The shift from equity to adequacy in school finance. *The World and I*, 8, 9, pp. 389-405.
- Corrales, Javier (1999). Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas. Documento 14. PREAL.
- Cox, Cristián (2001). Radiografía a los resultados SIMCE. Informe No. 163 - Educación. Disponible en www.asuntospublicos.org
- Cox, Cristián (1999). La reforma del currículum. En García-Huidobro (ed.), *La reforma educacional chilena*, 1999, Capítulo 12. Editorial Popular, Madrid.
- Cueto, Santiago *et al.* (2002). Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática en una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria en Lima. GRADE.
- Dussel, Inés (2001). Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990-2000): Elemento para su análisis. Borrador. FLACSO.
- Ferrer, Guillermo (2003). Los estándares de currículo en América Latina. Revista *Al Tablero* del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, No. 19, abril 2003. Disponible en www.mineduacion.gov.co
- Ferrer, Guillermo; G. Valverde, y J. M. Esquivel (1999). Aspectos del currículum prescrito en América Latina: Revisión de tendencias contemporáneas en currículum, indicadores de logro, estándares y otros instrumentos. Disponible en <http://www.grade.org.pe/gtee-preal/docs/Ferrer.pdf>
- Filmus, Daniel (2002). La descentralización educativa en Argentina: El nuevo papel de los gobiernos locales frente a las desigualdades. En *Escuelas que aprenden y se desarrollan*. Primer Seminario Internacional: Investigación para una mejor educación. UPCH. Lima.
- Gajardo, Marcela (1999). Reformas educativas en América Latina: Balance de una década. Documento 15. PREAL.
- Galindo, Claudia (2002). El currículo implementado como indicador del proceso educativo. En José Rodríguez y Silvia Vargas (eds.) *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas CRECER 1998*. Documento de Trabajo 13. Ministerio de Educación del Perú.

- García-Huidobro, J. E. (ed.) (1999). *La reforma educacional chilena*. Editorial Popular, Madrid.
- González, Pablo (1999). Financiamiento, incentivos y reforma educacional. En García-Huidobro (ed.) *La reforma educacional chilena*, Capítulo 15. 1999. Editorial Popular, Madrid.
- GRADE (2001). Informe final de consultoría No. 010-2000-ED/MECEP sobre desarrollo curricular y de materiales educativos. Mimeo.
- Harris, Thomas E. y Robert Smith (1973). Methods for Introducing Analysis of Conflict Theory. Documento presentado en el Annual Meeting of the Speech Association of the Eastern States, Nueva York, marzo 8-10, 1973.
- Hoy, Wayne y Cecil Miskel (1996). *Educational administration: Theory, research and practice*, 5^{ta} edición, Mc Graw-Hill, Nueva York.
- Lafourcade, Pedro (1998). *La evaluación en organizaciones educativas centradas en logros*. Editorial Trillas.
- Ministerio de Educación de Argentina (2001). Para seguir aprendiendo. Material para el alumno. Polimodal. Ciencias Sociales.
- Ministerio de Educación de Argentina (2001). Para seguir aprendiendo. Material para el alumno. EGB2. Ciencias Sociales.
- Ministerio de Educación de Argentina (s/f). Boletín de informes de resultados. Total país. Año 2000, 6to año EGB. Resultados en matemática y lengua y factores de contexto. IDECE. Informe preliminar.
- Ministerio de Educación del Perú (2002). Resultados de la evaluación nacional de los rendimientos escolares 2001. Resumen ejecutivo. Unidad de Medición de la Calidad Educativa.
- Ministerio de Educación de Argentina (2000). La estructura curricular básica del tercer ciclo de la EGB en ocho jurisdicciones. Informe de Investigación. Material de circulación interna.
- Ministerio de Educación de Argentina (1999). Investigación: Estado de situación de la transformación curricular e institucional. Informe de los primeros resultados para el año 1998.
- Ministerio de Educación de Argentina (s/f). Resultados 7mo año EGB. VII Operativo Nacional de Evaluación 1999.

- Ministerio de Educación de Argentina (s/f). Resultados 9no año EGB. Operativo Nacional de Evaluación 1998.
- Ministerio de Educación de Argentina (s/f). 5to año. Operativo Nacional de Evaluación 1995.
- Ministerio de Educación de Argentina (s/f). 7mo grado. Operativo Nacional de Evaluación 1995.
- Ministerio de Educación de Chile (2001). Seguimiento a la implementación curricular. Documentos de trabajo internos 1, 2, 4, 6, 7 y 8.
- Ministerio de Educación de Chile (s/f). Estudio internacional de educación cívica 1999: resultados de interés para el subsector orientación del 2do ciclo de enseñanza básica.
- Ministerio de Educación de Chile (s/f). Resultados del TIMSS. Departamento de Comunicaciones. www.mineduc.cl/noticias/secs2000/12/N2000120611074214193.html
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2002). Finalidades y alcances del Decreto 230 del 11 de febrero de 2002: Currículo, evaluación y promoción de los educandos, y evaluación institucional. Serie Documentos Especiales.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2003). Educación Cívica en Colombia: Una comparación internacional. Conclusiones y recomendaciones. Disponible en www.mineduacion.gov.co/prensa/civica/civ1a12.asp
- Ministerio de Educación del Perú, PNUD y GTZ (1993). Diagnóstico del currículo de educación primaria. Documento de trabajo.
- Ministerio de Educación del Perú, Banco Mundial, PNUD, GTZ y UNESCO-OREALC (1993). Diagnóstico general de la educación. Documento de trabajo.
- Ministerio de Educación del Perú – Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2002). Resultados de la evaluación nacional de los rendimientos escolares 2001. Resumen ejecutivo. Documento interno.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (2000). Determinación de factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile. Serie Economía No. 85. Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile.
- Narodowsky, Patricio (1995). ¿Cómo se administra y financia el sistema educativo?. En G. Tiramonti, C. Braslavsky y D. Filmus (eds.), *Las*

- transformaciones de la educación en diez años de democracia*. Capítulo VII. FLACSO-Buenos Aires y Grupo Editorial Norma, 1995, Buenos Aires.
- Ostrom, Elinor (1998). A behavioral approach to a rational choice theory of collective action. Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review*, 92, 1, pp. 1-22.
- Parsons T. (1960). A sociological approach to the theory of organizations. En T. Parsons (ed.) *Structure and process in modern societies*, pp. 16-58. Glencoe, IL: Free Press.
- Palamidessi, Mariano (1997). Órdenes del saber y fuerzas subjetivadoras en el discurso curricular: Una lectura del Programa de Educación Primaria y del Plan de Estudios del Consejo Nacional de Educación (1961) [Argentina]. *Propuesta Educativa* 8 (16).
- Perrow (1986). *Complex organizations: A critical essay*, 3ra. edición. Nueva York: Random House.
- Pinto Cueto, L. (1999). Currículo por competencias: Necesidad de una nueva escuela. *Alerta: Revista de educación y cultura*, 43, pp. 10-17.
- PREAL (1998). El futuro está en juego. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad, y Competitividad Económica.
- Ravela, Pedro (2001). ¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en América Latina?. PREAL.
- Rowan, Brian y Cecil Miskel (1999). Institutional theory and the study of educational organizations. En *Handbook of research on educational administration*, Capítulo 17. AERA, 1999, 2^{da} edición.
- Sacristán, José (1998). *El currículum: Una reflexión sobre la práctica*. Morata. Madrid.
- Schubert, William H. (1986). *Curriculum: Perspective, paradigm, and possibility*. Macmillan Publishing Company, Nueva York.
- Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2001). Plan sectorial de educación 2001-2004.
- Secretaría de Educación Distrital (2000). Seguimiento y perspectivas laborales de los bachilleres, en Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2001) Plan sectorial de educación 2001-2004.
- Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá (s/f). Informe de gestión 1998-2000.

- Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1999). Fondos de servicios docentes: Elementos básicos para su gestión.
- Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2000). Informe síntesis de la evaluación de 7mo grado en matemática, lengua, ciencias naturales y ciencias sociales. Dirección General de Planeamiento. Dirección de Investigación.
- Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1999). Documentos de actualización y desarrollo curricular. Dirección General de Planeamiento. Dirección de Currícula. CD Rom.
- Sergiovanni, Thomas *et al.* (1999). *Educational governance and administration*. 4^a edición, Allyn and Bacon, Estados Unidos.
- Terigi, Flavia (1999). *Curriculum: Itinerarios para aprehender un territorio*. Santillana. Buenos Aires.
- Tyler, R. W. (1949). *Basic principles of curriculum and instruction*. University of Chicago Press, Chicago.
- UNESCO (2000). Educación para Todos: Evaluación en el año 2000. Informe Nacional- Chile.
- UNESCO (2000). Educación para Todos: Evaluación en el año 2000. Informe Nacional- Colombia.
- Uribe, Consuelo (2001). Pasemos al tablero: Diez años de estudios de evaluación de la calidad de la educación en Colombia. Centro Editorial Javeriano.
- Valverde, Gilbert (1997). Evaluación y estándares de currículo. En *Evaluación y reforma educativa: Opciones de política*, 1997, PREAL, USAID.
- Weiss, Carol H. (1995). The four «I's» of school reform: How interests, ideology, information, and institution affect teachers and principals. *Harvard Educational Review*, 65, 4, pp. 571-592.
- Winkler, Donald y Alec Ian Gershberg (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Documento 17. PREAL.

ANEXO 1

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A1. Selección de casos nacionales

Argentina, Chile, Colombia y Perú son los cuatro países que conforman el ámbito de trabajo de la sede subregional en Santiago de Chile de la Fundación Ford, cuya donación permitió la realización de este estudio. La relevancia y viabilidad de las comparaciones entre los cuatro países fueron previamente evaluadas teniendo en cuenta que: a) Los cuatro países emprendieron reformas educativas y curriculares durante los años noventa, b) Las cuatro reformas educativas ensayaron algún tipo de descentralización educativa, ya sea político-administrativa o de la gestión del currículum; y c) Las cuatro reformas curriculares incluyeron un componente de evaluación externa (estandarizada) de aprendizajes como instrumento de monitoreo de la evolución y logros de reforma.

Los sistemas subnacionales de educación estudiados, es decir, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Alcaldía Mayor de Bogotá, fueron incluidos para indagar en mayor detalle los alcances y problemas de la descentralización educativa y curricular. Por razones logísticas y financieras, se decidió estudiar los casos de ciudades capitales aunque estos no sean representativos de cada caso nacional en términos de diversidad cultural y socioeconómica. La ciudad de Lima no posee una administración educativa descentralizada, mientras que Santiago de Chile está subdividida en numerosas comunas (municipios) que administran la educación pública en forma autónoma (no como conglomerado urbano-metropolitano).

A2. Evidencia documental y bibliográfica recogida

- Leyes nacionales de educación.
- Marcos curriculares oficiales y resoluciones posteriores complementarias.
- Planes de estudio oficiales.
- Materiales de apoyo al desarrollo curricular continuo.
- Descripción de programas sectoriales complementarios al desarrollo curricular (insumos informáticos, atención focalizada a escuelas desfavorecidas, apoyo a estudiantes en riesgo social, dotación de materiales didácticos, etcétera).
- Reportes oficiales de resultados de evaluaciones nacionales y subnacionales.

- Trabajos de investigación sobre el diseño y alcances de las reformas curriculares (trabajos independientes y estudios encargados o ejecutados directamente por los ministerios de educación).

A3. Entrevistas en los ámbitos central y subnacional (Ciudades de Buenos Aires y Bogotá)

En cada país se llevó a cabo entrevistas estructuradas a profesionales de los siguientes medios:

- Direcciones de educación básica (primaria y secundaria) y subdirecciones de currículum. Subdirecciones de educación técnica y profesional.
- Subdirecciones, unidades o institutos oficiales de evaluación de la calidad educativa.
- Facultades de educación públicas y privadas.
- Organizaciones no-gubernamentales vinculadas al sector educativo y a la reforma e implementación curricular.

En los países donde hubo cambios en los equipos técnicos de conducción de la reforma curricular en los últimos años, se entrevistó a representantes tanto de la gestión anterior como de la gestión actual. Los nombres de las personas entrevistadas se presentan al final de esta sección.

La revisión de documentos oficiales nacionales y subnacionales permitió el análisis de los siguientes aspectos del trabajo de investigación:

- Marco legal y normativo de reformas educativas.
- Marco legal y normativo de reformas curriculares.
- Marco legal y normativo de reformas administrativas (descentralización)
- Programas de apoyo para la implementación curricular (dotación de insumos materiales y capacitación docente)
- Resultados de evaluaciones estandarizadas sobre rendimiento académico, factores asociados al rendimiento, y alcances de la implementación curricular por zona geográfica y escuelas.

Los datos sobre financiamiento de los programas de reforma fueron extraídos principalmente de fuentes bibliográficas independientes (no gubernamentales).

Las entrevistas en el nivel central (ministerios y secretarías de Educación) y a profesionales del medio académico y no gubernamental permitieron el análisis de los siguientes aspectos del trabajo:

- Evolución histórica de los programas de reforma.
- Programas de apoyo para la implementación curricular.
- Problemas y logros de la implementación curricular.
- Uso de los resultados de evaluaciones sobre rendimiento académico y factores asociados para la toma de decisiones de política.

Toda la información y opiniones ofrecidas por los entrevistados fueron clasificadas y ordenadas según las categorías y subcategorías de análisis definidas en el marco conceptual (currículo prescrito, implementado y logrado; realimentación). Una vez clasificada la información, se realizó un segundo ordenamiento procurando incluir opiniones de fuentes oficiales y no oficiales, que frecuentemente coincidían, respectivamente, con posturas favorables o críticas respecto a las metas, alcances y logro de las reformas curriculares.

Las informaciones y opiniones recogidas durante las entrevistas fueron complementadas o contrastadas con los datos extraídos de la revisión bibliográfica y documental, que fueron a su vez ordenados según las mismas categorías de análisis antes mencionadas.

A4. Entrevistas en escuelas

En cada una de las 24 escuelas visitadas se realizaron entrevistas a los siguientes actores:

- Directores/as y coordinadores académicos o pedagógicos (individualmente).
- Docentes de los últimos dos años de primaria o secundaria, según el caso (grupal- por lo menos cuatro docentes por escuela).
- Alumnos de los dos últimos años de primaria o secundaria, según el caso (grupal, por lo menos seis alumnos por escuela).
- Padres y madres de alumnos de los últimos años de primaria o secundaria¹ (grupal, entre tres y ocho padres por escuela).

¹ Para este grupo de actores debió flexibilizarse el criterio de selección puesto que no siempre fue posible reunirlos. En algunos casos se entrevistó padres de alumnos de otros grados. Dos escuelas de Bogotá no lograron reunir a ningún representante de este grupo.

En todos los casos, las personas entrevistadas fueron seleccionadas por los directores o coordinadores pedagógicos. Para el caso de los alumnos, se solicitó una muestra variada de estudiantes pertenecientes a diferentes cursos y con desempeños académicos variables.

En cada escuela, además, se recogió evidencia documental sobre proyectos educativos institucionales, ejemplos de planificaciones e instrumentos de evaluación utilizados por docentes, tipos de libretas de calificaciones utilizadas, y resultados de evaluaciones de aprendizaje centrales o subnacionales.

Por razones presupuestarias y de tiempos disponibles, solo se seleccionaron escuelas en las ciudades capitales. Guiaron esa selección los siguientes criterios:

Diseño de muestra: Seis escuelas urbanas de nivel socioeconómico medio-bajo o bajo en ciudades capitales (Bogotá, Buenos Aires, Lima y Santiago). En cada país: cuatro escuelas públicas y dos privadas; tres primarias y tres secundarias. De esas tres, dos públicas y una privada. De las dos escuelas públicas secundarias, una de educación técnica. Esquemáticamente, la muestra quedó configurada así:

Escuela 1	Escuela 2	Escuela 3	Escuela 4	Escuela 5	Escuela 6
Primaria pública	Primaria pública	Primaria privada	Secundaria pública	Secundaria pública técnica	Secundaria privada

Criterios de selección: Condiciones que debían reunirse en cada centro educativo:

- La escuela utiliza el currículo prescrito nacional vigente y/o diversificación jurisdiccional (subnacional), así como también currículos extraoficiales, como por ejemplo estándares internacionales o propuestas curriculares de ONG, alineados al currículo oficial.
- La escuela posee un Proyecto Curricular Institucional construido participativamente con alumnos, padres y docentes. Idealmente, ese proyecto se plantea como «contrato» (compromiso de logro) entre escuela y comunidad.

- Los docentes realizan, grupal o individualmente, planificaciones anuales y subanuales para el grado que enseñan de acuerdo al Proyecto Curricular Institucional.
- Los docentes planifican unidades didácticas por lo menos semanal o quincenalmente. La planificación especifica contenidos curriculares y estrategias pedagógicas a ser utilizadas.
- La escuela utiliza mecanismos de evaluación sistemáticos para evaluar los logros de aprendizaje de los alumnos. Los resultados de las evaluaciones son socializados entre docentes y son comunicados a alumnos y padres. Preferentemente, se utilizan pruebas estandarizadas (la misma prueba para todos los alumnos de cada grado, en todas las secciones / divisiones). Alternativa o simultáneamente, la escuela lleva a cabo tareas de investigación institucional relacionadas con los contenidos prescritos, su implementación y su logro. Alternativamente o simultáneamente, la escuela utiliza la supervisión de aula como herramienta de gestión sistemática para verificar que los contenidos prescritos se implementen y sean logrados por los alumnos. La información obtenida con estas herramientas alternativas también es socializada entre docentes y comunicada a alumnos y padres.
- Idealmente, los alumnos del último año han atravesado toda su escolaridad con el nuevo currículo nacional prescrito, y preferentemente bajo el mismo Proyecto Curricular Institucional.

La selección de las escuelas según estos criterios estuvo a cargo de asistentes de investigación en cada país, quienes solicitaron recomendaciones a autoridades de ministerios de educación, universidades y ONG. En Chile, Bogotá y Argentina (nivel secundario), donde existen resultados de pruebas censales, el primer criterio fue el del nivel de rendimiento académico, que debía ser mayor al promedio nacional (o local, para el caso de Bogotá). Del grupo de escuelas que cumplían esa condición, se seleccionaron las que reunían los criterios «de proceso» arriba mencionados. En todos los casos, los asistentes realizaron una primera visita exploratoria antes de confirmar la selección. Varias escuelas quedaron descartadas en esa primera vista y fueron reemplazadas por otras que mostraban mayor potencial para el análisis de casos ejemplares.

Debido a la falta de tiempo y recursos para permanecer en las escuelas durante un tiempo prolongado y realizar observaciones de aula, los aspectos

pedagógicos (currículum implementado) fueron estudiados de acuerdo con el contenido de las entrevistas. Para tal fin, se analizó el grado de consistencia entre lo reportado por los docentes, y lo que alumnos y padres perciben con relación al tipo de trabajo y estilos didácticos en aula. Allí donde se percibieron inconsistencias, se evitó hacer generalizaciones sobre el tema.

Complementariamente a las entrevistas, se aplicaron encuestas a docentes y alumnos de los mismos centros educativos que no había participado en las entrevistas. Los resultados de las encuestas no se analizaron cuantitativamente puesto que no se pudo controlar el tipo y cantidad de los encuestados². Las respuestas a las encuestas sirvieron, fundamentalmente, para verificar si otros actores coincidían en líneas generales con las respuestas en las entrevistas.

Las entrevistas, que fueron todas estructuradas según el mismo modelo conceptual de currículum prescrito, implementado y logrado, fueron transcritas y sus contenidos reorganizados por categorías según ese modelo conceptual. Luego se analizó cualitativamente cada categoría. La participación de padres y alumnos en el diseño curricular, por ejemplo, se analizó según las diferentes voces y el grado de consistencia que mostraban entre ellas. En esta entrega solo se ofrecen conclusiones sobre las tendencias y características de las seis escuelas en cada ciudad, pero en estudios posteriores se realizará una descripción de casos individuales.

² Fue necesario confiar en la voluntad de los directivos para distribuir y recoger las encuestas, y no siempre se logró la sistematicidad deseable.

ANEXO 2

LISTA DE ENTREVISTADOS POR PAÍS

A continuación se presentan los nombres de las personas entrevistadas y las organizaciones a las que pertenecen en la actualidad. Los nombres marcados con asterisco (*) corresponden a personas que desempeñan o desempeñaron funciones de liderazgo en los ministerios o secretarías de Educación durante los procesos de reforma e implementación curricular.

Argentina

Inés Aguerrondo* (IIPE-UNESCO Buenos Aires)

Laura Fumagalli* (IIPE-UNESCO Buenos Aires.)

Cecilia Braslavsky* (Bureau Internacional de Educación, UNESCO)

Silvia Finnochio* (FLACSO Argentina)

Daniel Hernández* (Ex funcionario del INET – Instituto Nacional de Educación Técnica)

Daniel Suárez* (Laboratorio de Políticas Públicas)

Laura Isod (Laboratorio de Políticas Públicas)

Clara Abrusky (Ministerio de Educación)

Andrea Brito (Ministerio de Educación)

Flavia Terigi* (Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

Silvia Mendoza* (Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

Graciela Morgade* (Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

Eva Fóppoli (Supervisora de distrito, Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

Silvina Gvirtz (Universidad de San Andrés)

Inés Dussel (FLACSO Argentina)

Capacitadores de provincias: María del Carmen Bragado (Chubut), Teresa Stone (Santiago del Estero), Élide Vasconcellos (Formosa y Corrientes), Ángela Fernández (Provincia de Buenos Aires), Heraldo Follin (Entre Ríos).

Entrevistas con director/a o coordinador pedagógico, docentes, alumnos y padres en los siguientes centros educativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Escuela N° 15. Directora: Adriana Sabella.

Escuela N° 13. Directora: Mirta Gómez.

Escuela Media N° 12. Directora: Norma Camicia.

Escuela Técnica Otto Krause. Coordinadores pedagógicos: María del Carmen Añón y Gerardo Marchesini.

Colegio San Francisco de Sales. Director: Fabián Otero.

Instituto William Morris. Directora: Graciela Menutti.

Chile

Cristián Cox* (Ministerio de Educación)

Jacqueline Gysling* (Ministerio de Educación)

Silvia Elgueta* (Ministerio de Educación)

Martín Miranda* (Ministerio de Educación)

Felipe Alliende* (Ministerio de Educación)

Mabel Condemarín* (Ministerio de Educación- P-900)

Soledad Erazo (Universidad Católica de Chile)

Sergio Martinic (CIDE)

Abraham Magenzo (PIIE)

Loreto Egaña (PIIE)

Entrevistas con director/a o coordinador pedagógico, docentes, alumnos y padres en los siguientes centros educativos de Santiago de Chile:

Escuela Irene Frei. Comuna Santiago. Jefa UTP: Eliana Torres.

Escuela República de Francia. Comuna Ñuñoa. Directora: Claudia López Luna.

Liceo José V. Lastarria. Comuna Providencia. Jefa UTP: Soledad Román.

Liceo Técnico Ciencia y Tecnología A112. Comuna La Cisterna. Directora: Ana Monasterio.

Liceo Froilán Yáñez de la Barra. Comuna La Cisterna. Jefa UTP: Celinda Urrutia.

Colegio Swedenborg. Comuna Macul. Directora: Elizabeth Elliker.

Colombia

Teresa León Pereira*

Blanca Otálora*

Bernardo Recamán*

Rosa María Salazar*

Eliana Iannini* (Ministerio de Educación y Secretaría de Educación de Bogotá)

Héctor Fernández* (Ministerio de Educación)

Piedad Caballero* (Secretaría de Educación de Cundinamarca)

José Medina* (Secretaría de Educación de Bogotá)

Álvaro Leuro* (Secretaría de Educación de Bogotá)

Rafael Pabón

Juana Inés Díaz (Corpoeducación)

Carlos Jairo Díaz (Universidad del Valle, Cali)

Renato Ramírez Rodríguez (Universidad del Valle, Cali)

Entrevistas con director/a o coordinador pedagógico, docentes, alumnos y padres en los siguientes centros educativos de Santafé de Bogotá:

Escuela Nueva Esperanza. Directora: Marta Camelo.

Escuela La Aguadita. Director: Pedro Rodríguez.

Instituto de Comercio Manuela Beltrán. Directora: Lilia Fanny Garzón de Roa.

Instituto Técnico Central. Coordinador Académico: Francisco Sepúlveda.

Liceo Max Plank. Director: Luis Hernán Barriga.

Colegio Compartir (Suba). Director: Gonzalo Díaz Riaño.

Perú

Juan Fernando Vega* (Universidad Católica del Perú)

Renzo Roncagliolo* (University at Albany, NY, EE. UU)

Manuel Bello (Universidad Peruana Cayetano Heredia)

Se suman a esta lista de Perú los más de 50 entrevistados para el análisis de los procesos de desarrollo curricular en el Perú durante la consultoría realizada por GRADE al Ministerio de Educación en los años 2000 y 2001. La lista de entrevistados está disponible y puede solicitarse al autor.

Entrevistas con director/a o coordinador pedagógico, docentes, alumnos y padres en los siguientes centros educativos de Lima Metropolitana:

Colegio 3052. Distrito Independencia. Director: Pedro Marcelo.

Colegio Fe y Alegría N° 2. Distrito San Martín de Porres. Directora: Hna. Julia Martínez.

Colegio Anexo al IPN de Monterrico. Directora: Hna. Luisa.

Colegio Ramiro Prialé Prialé. Distrito San Juan de Lurigancho. Director: José Yataco.

Colegio Politécnico Nacional del Callao. Director: Jorge Sáenz.

Colegio José Antonio Encinas. Distrito Lince. Directora: Patricia Lingán.

ANEXO 3

GLOSARIO, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

A1. Glosario

Contenidos: En este trabajo se entiende por *contenidos* todos los tipos de prescripciones sobre cobertura curricular, independientemente de la orientación epistemológica y pedagógica que los sustente. La aclaración es válida para restar ambigüedad al término, pues en algunos países se lo asocia exclusivamente a la prescripción de «temas» disciplinares que no se plantean en forma de competencias y capacidades a ser desarrolladas.

Estándares: Se refiere a un tipo de prescripción curricular que funciona no solamente como orientador de la cobertura y las prácticas del currículo, sino que implica un compromiso colectivo de logro que debe ser evaluado pública y sistemáticamente. Para mayores especificaciones sobre este tema, consultar Ferrer (2003), «Los estándares de currículo en América Latina», Revista *Al Tablero* del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, No 19, Abril 2003. Disponible en www.mineducacion.gov.co

Desarrollo curricular: Aspecto de la política educativa que implica la elaboración, diseño, implementación y evaluación de las metas de aprendizaje de los sistemas educativos nacionales y subnacionales. Involucra un conjunto de acciones, insumos y actores complejamente interrelacionados entre sí.

Currículum: En este trabajo, se utiliza el término currículum para referir genéricamente a las metas de aprendizaje escolar, así como a las teorías que las sustentan. Ej. *A partir de los años noventa se instala en América Latina una nueva forma de abordar la problemática del currículum.*

Currículo: Se utiliza para denotar los documentos concretos de prescripción curricular de los sistemas (casos nacionales y subnacionales) estudiados. Ej. *El currículo peruano de educación secundaria ha sido objeto de modificaciones varias en los últimos años.*

Pruebas referidas a normas y pruebas referidas a criterios: Las pruebas referidas a *normas* son aquellas que buscan comparar los logros de aprendizaje entre diferentes grupos de estudiantes, mientras que las pruebas referidas a *criterios* definen primero un conjunto de niveles de desempeño posibles y luego miden los grados en que diferentes individuos o grupos de individuos alcanzan esos niveles como resultado de su experiencia escolar.

Pruebas censales: Instrumentos de medición de aprendizajes aplicados a toda la población estudiantil de grados o años seleccionados. Ej. *Todos los alumnos de cuarto grado de educación básica.*

Pruebas muestrales: Instrumentos de medición de aprendizajes aplicados a una muestra estadísticamente representativa de estudiantes de un grado o año seleccionado. Ej. *Una muestra de 50 mil alumnos representativa de la población estudiantil de segundo año de educación media.*

A2. Siglas y acrónimos

ACLE: Actividades Curriculares de Libre Elección (Chile)

AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CBC: Contenidos básicos comunes (Argentina)

CePA: Centro de Pedagogías de Anticipación (Buenos Aires)

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CONET: Consejo Nacional de Educación Técnica (Argentina)

CRA: Centros de Recursos de Aprendizaje (Chile)

DiNIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Argentina)

EGB: Escuela General Básica (Argentina)

EGD: Equipos de Gestión Directiva (Chile)

FECODE: Federación Colombiana de Educadores (Colombia)

FER: Fondos educativos regionales (Colombia)

GPT: Grupos profesionales de trabajo (Chile)

GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit («Cooperación Técnica de la República Federal Alemana»)

ICFES: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Colombia)

IDECE: Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (Argentina)

IEA: International Association for the Evaluation of Educational Achievement ('Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Académico')

IIPE-: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Buenos Aires)

INET: Instituto Nacional de Educación Técnica (Argentina)
LLECE: Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Educación
LOCE: Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Chile)
MECE: Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (Chile)
MECEP: Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana
MED: Ministerio de Educación del Perú
NSE: Nivel socioeconómico
ODA: Oportunidades de Aprendizaje en el Aula
ONG: Organización no gubernamental
PBI: Producto bruto interno
PCC: Proyecto Curricular de Centro Educativo
PCI: Proyecto Curricular Institucional
PDI: Proyecto de Desarrollo Institucional
PEI: Proyecto Educativo Institucional
PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study (Estudio Internacional sobre los Progresos en Alfabetización y Habilidades de Lectura)
PISA: Programme for International Student Assessment ('Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes')
PLANCAD: Plan Nacional de Capacitación Docente (Perú)
PME: Programa de Mejoramiento Educativo (Chile)
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPF: Programa de Perfeccionamiento Fundamental (Chile)
PREAL: Programa para la Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PRISE: Programa de Reformas e Inversiones del Sector Educación (Argentina)
PROMEDLAC: Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe
SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad Educativa (Chile)
SINEC: Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (Argentina)
SMSO: Survey of Mathematics and Science Opportunities de la IEA ('Sub-análisis de Oportunidades de Aprendizaje')

SNED: Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente (Chile)

TIMSS: Third International Mathematics and Science Study ('Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias')

TIMSS-R: Repetición de TIMSS

TTP: Trayectos Técnicos Profesionales (Argentina)

UDECEEIP: Unidad de Desarrollo Curricular de Educación Inicial y Primaria (Perú)

UDECE: Unidad de Descentralización de Centros Educativos (Perú)

UDENA: Unidad de Defensa Nacional Desarrollo Curricular de Educación Inicial y Primaria (Perú)

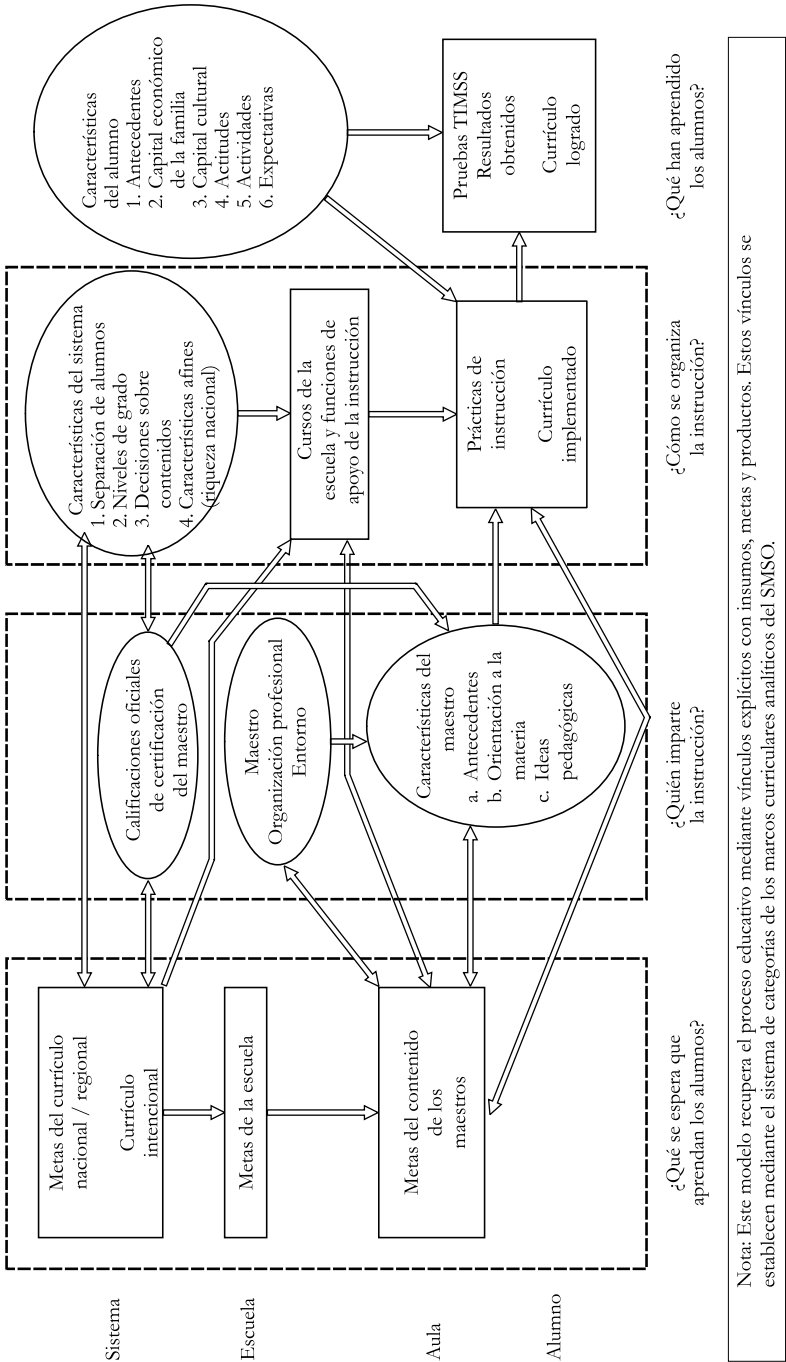
UMC: Unidad de Medición de la Calidad (Perú)

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNESCO-OREALC: Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la UNESCO

ANEXO 4
MODELO SISTÉMICO DE OPORTUNIDAD
EDUCATIVA DEL SMSO

A1. Modelo sistémico de oportunidad educativa del SMSO



ANEXO 5

**RESUMEN DE HALLAZGOS PRINCIPALES SOBRE
DESARROLLO Y EVALUACIÓN CURRICULAR EN
ESCUELAS METROPOLITANAS DE LOS
CUATRO PAÍSES**

A1. Avances en el desarrollo curricular de Perú: Conclusiones sobre seis casos de escuelas destacables en la ciudad de Lima

- Todas las escuelas visitadas van alineando sus diseños curriculares a la propuesta ministerial de un currículum centrado en competencias. En estas escuelas, existían procesos de innovación curricular anteriores a la reforma que se habían desarrollado, en la mayoría de los casos, con la asistencia de organizaciones no gubernamentales. Los nuevos contenidos oficiales vienen a legitimar esos procesos, y la buena disposición de las autoridades y docentes a los cambios se manifiesta en la fusión gradual de esos contenidos con los diseños institucionales anteriores. Es decir, la propuesta curricular del Ministerio no es tomada como prescripción única y rígida, sino como fuente para el desarrollo de nuevas formas de organización curricular y pedagógica. Esas formas de organización se apoyan, en muchos casos, en las propuestas teóricas y técnicas de autores con los que las escuelas sienten una fuerte identificación.
- El escenario es menos definido en la secundaria, donde las escuelas sienten que las propuestas del Ministerio no son lo suficientemente sólidas, pero aun en esos casos toman lo más rescatable del currículo oficial y lo integran a sus prácticas anteriores.
- Docentes y directivos coinciden en que el trabajo con competencias y habilidades favorece el desarrollo de una mentalidad crítica y la capacidad de los alumnos de comprometerse con la realidad, no solo en el ámbito cognoscitivo sino también en el afectivo y el procedimental. Además, les permite hacer desagregaciones diversas de los contenidos para ser trabajados libremente según el nivel de desarrollo cognitivo en el que se encuentran los alumnos.
- A pesar del valor que se le otorga a la orientación curricular por competencias, se mantiene una visión crítica que permite determinar cuándo es necesario recortar el universo de contenidos y priorizar los saberes sobre los cuales se va a insistir desde la acción pedagógica. Esto es particularmente evidente en las escuelas que adoptaron la propuesta curricular de TAREA¹, que consiste en un conjunto de 16 competencias básicas en todos los años de la escolaridad, pero trabajadas en diferentes y progresivos niveles de complejidad. Esas

¹ TAREA es una ONG peruana de fuerte presencia en el medio educacional.

competencias guardan, según el juicio de los docentes, total compatibilidad con la propuesta del Ministerio.

- En el caso de la escuela secundaria técnica, la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) les permitió cubrir un vacío curricular que el Ministerio no supo atender a tiempo. En este caso, se considera que el colegio tiene mucho que ofrecer a la administración ministerial cuando se haga una propuesta oficial actualizada para la educación técnica secundaria.
- Si bien la implementación del nuevo currículo por competencias se encontró inicialmente con la resistencia de algunos grupos de padres², las escuelas han sabido capitalizar el énfasis en el eje actitudinal de la nueva propuesta para lograr un mayor involucramiento de las familias.
- Dada la tradición de enseñanza «frontal» y unidireccional que ha caracterizado la educación del Perú durante muchas décadas, puede considerarse un avance el énfasis puesto por estas escuelas en los aspectos afectivos y comunicativos del currículo.
- Se observa una apertura importante a la participación de las familias y la comunidad en la elaboración y planificación del currículo. Estas escuelas llevan a cabo encuestas y reuniones periódicas con los padres para poder identificar las demandas de aprendizaje y realizar así ajustes continuos al currículo. Los padres suelen participar en la producción de material didáctico y, en el caso de la educación técnica, realizan aportes y sugerencias específicas según su ámbito de desempeño profesional privado.
- La planificación anual de contenidos toma en cuenta los diagnósticos institucionales, usualmente realizados mediante la técnica FODA. Esa planificación, además, motiva por lo menos una reunión anual de docentes para establecer metas comunes y establecer nexos entre las áreas curriculares. Las reuniones ocurren generalmente hacia principios de año, y luego hacia el final para decidir sobre nuevos lineamientos para el año siguiente.
- Los casos estudiados no muestran un fuerte, o por lo menos explícitamente fuerte, liderazgo curricular por parte del director. En

² En el Perú a menudo se reportan quejas de padres que perciben que los nuevos abordajes pedagógicos, por ejemplo el uso del juego para el aprendizaje, es una pérdida de tiempo o que eleva el nivel de indisciplina en el alumnado.

general, se observa un protagonismo compartido con los docentes en la toma de decisiones curriculares, a veces con mayor orientación de la dirección, a veces con menos. Es decir, puede existir un liderazgo fuerte pero sutil, de «perfil bajo», pues en ningún caso aparece el director o la directora como personajes idolatrados.

- Las escuelas, ante la falta de una oferta adecuada de capacitación por parte del Ministerio de Educación, han recurrido a una estrategia de difusión de conocimientos entre pares. Normalmente, cuando un docente tiene oportunidad de recibir capacitación, en la mayoría de los casos ofrecida por agentes privados no gubernamentales, se hacen los arreglos pertinentes para que la información y la experiencia sean transmitidas a sus colegas. Se intenta que estas experiencias no consistan en una mera exposición sino en un espacio de diálogo y reflexión que favorezca la interdisciplinariedad.
- El cuerpo docente, ante la escasez de materiales educativos ofrecidos por el Ministerio, dedica gran parte de su tiempo a la elaboración de materiales propios. Adicionalmente, buscan realizar las compras de insumos al por mayor para reducir los costos. Esto sucede también en las escuelas privadas, donde el pago de la matrícula incluye la provisión de materiales obtenidos por la escuela a un costo menor del que resultaría de la compra individual por familia.
- En todos los casos, el director o coordinador pedagógico realiza visitas periódicas a las aulas para monitorear el desarrollo de las unidades didácticas. También se realizan visitas entre pares. En algunos casos se hace un seguimiento individual a los profesores más nuevos, consistentes en entrevistas personales, observación de sus clases y orientación.
- Las escuelas reconocen que ha habido una transición positiva de un modelo de planificación formal y burocrática a un tipo de planificación continua que favorece el aprendizaje institucional.
- Se observa preocupación entre los docentes por diseñar actividades diferenciadas para los alumnos según sus necesidades y niveles iniciales de desarrollo, a la vez que se busca garantizar que todos tengan acceso a las mismas oportunidades de aprendizaje.
- Estas escuelas han desarrollado estrategias integrales de gestión pedagógica, que normalmente se ordenan en torno a un eje orientador. Ese eje puede ser de tipo teórico o epistemológico, como el desarrollo

de las capacidades de investigación, o bien puede ser organizacional, como el agrupamiento de docentes en diferentes comités para fortalecer distintas áreas de la gestión (comités de evaluación, de recursos humanos, de extensión comunitaria, etcétera).

- Cuando los alumnos muestran dificultades especiales de aprendizaje, es habitual que se trabaje (especialmente en las escuelas primarias) en forma conjunta con las familias para resolver el problema desde ambos contextos. Cuando los alumnos, por el contrario, muestran capacidades superiores a las del grupo, estos suelen ser designados para ayudar a sus compañeros en las tareas y actividades de aula.
- Si bien no es posible generalizar sobre las estrategias de evaluación de todos los casos estudiados, se observa que en todas las instituciones hay una preocupación y una búsqueda decidida por un tipo de evaluación que responda a la identidad pedagógica del proyecto educativo escolar.
- Cuando se cuenta con apoyo de organizaciones especializadas externas, que son privadas y no gubernamentales en todos los casos, las escuelas valoran la disponibilidad de evaluaciones estandarizadas que permitan establecer cuáles son las capacidades de los alumnos al principio y al final de cada ciclo escolar. Cuando ese apoyo caduca, las escuelas encuentran dificultades para sostener el mecanismo de evaluación. Esto revela que existe buena disposición con respecto a la implementación de instrumentos estandarizados de evaluación, pero que las capacidades profesionales para elaborarlos y administrarlos son insuficientes.
- Se valora muy especialmente la evaluación de procesos, que en la práctica se lleva a cabo mediante instrumentos varios, tales como las listas de cotejo, anecdotarios y guías de observación.
- En la mayor parte de los casos, se hacen esfuerzos por que el seguimiento sobre los aprendizajes sea una actividad institucional, no individual de cada docente, y que la información derivada de ese seguimiento se sistematice en el ámbito de la dirección para poder hacer diagnósticos generales y tomar medidas remediales específicas.
- En todos los casos, los criterios de evaluación que se toman en cuenta son los sugeridos por organizaciones y autores distintos al Ministerio de Educación.

A2. Avances en el desarrollo curricular de Argentina: Conclusiones sobre seis casos de escuelas destacables en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- Las instituciones realizan permanentes adecuaciones y actualizaciones curriculares en la medida en que aparecen nuevos referentes curriculares. En este sentido, se observa que las escuelas toman lo que consideran más útil de cada propuesta (CBC, diseños jurisdiccionales varios, autores independientes, etcétera) y realizan un diseño curricular institucional sobre la base de todo lo consultado. Las escuelas medias experimentan un desconcierto mayor para esta actividad dada la antigüedad de los planes de estudio³.
- Los diseños jurisdiccionales son la fuente de consulta más importante para la selección y diseño curricular escolar, aunque las escuelas han incorporado elementos importantes de los CBC nacionales. En esto parece haber influido la presencia de los productos editoriales, que en su mayoría publican los textos escolares y otros materiales en consonancia con los CBC. Las escuelas privadas realizan un mayor acercamiento a los contenidos de la reforma, expresados en los CBC, que las escuelas públicas.
- Las escuelas hacen un buen aprovechamiento del acompañamiento y las orientaciones que ofrece la Secretaría de Educación para el diseño curricular institucional. Estas orientaciones son provistas, generalmente, por los supervisores distritales.
- Además de los referentes curriculares oficiales y editoriales, los directivos intentan capitalizar las prácticas curriculares preexistentes y así llegar a un diseño curricular más respetuoso de la identidad institucional.
- En las escuelas medias, los departamentos de área parecen ser, en la práctica, los decisores más importantes en la selección y modificación de contenidos curriculares. Sus coordinadores cuentan con un margen amplio de decisión, y están ubicados en un lugar estratégico entre la dirección y el docente. Hay apertura de los directores de las escuelas

³ La Ciudad de Buenos Aires no adoptó la estructura escolar que prescribe la Ley Federal, por lo tanto aún no dispone de un diseño curricular actualizado para el nivel secundario o polimodal. Aun así, las escuelas hacen uso independiente de los CBC nacionales y otros referentes actualizados para su diseño curricular.

medias para aceptar las modificaciones o sugerencias en los contenidos que ellos hagan. En las escuelas primarias, tiene un papel más importante la directora o el director, pero también las modificaciones curriculares suelen producirse por iniciativas o sugerencias de los docentes.

- Una de las fortalezas del diseño curricular que se observa en estas escuelas es la preocupación por lograr una adecuada articulación vertical de contenidos. Especialmente en las escuelas primarias, los saberes a desarrollar parecen estar en constante revisión en función de lo que se ha logrado cubrir cada año y de lo que corresponde cubrir al año siguiente. Esto motiva el trabajo en equipo entre docentes para asegurar que no vayan quedando baches en la cobertura del currículo prescrito.
- Se busca lograr también una apropiada articulación horizontal de contenidos (entre áreas o disciplinas) mediante estrategias diversas. En las escuelas primarias predomina el trabajo de las «parejas pedagógicas», es decir entre dos docentes del mismo grado pero de diferentes áreas que complementan su trabajo durante sesiones de clase conjuntas. En la secundaria, se busca lograr el mismo efecto pero a través de proyectos académicos interdisciplinarios que involucran los contenidos y el trabajo docente de dos o más áreas simultáneamente.
- La Secretaría de Educación ha previsto también la disponibilidad de horas institucionales para el trabajo de planificación en equipo, lo cual es aprovechado por estas escuelas, al igual que las tareas de tutoría para alumnos con dificultades que realizan profesores designados especialmente, y alumnos de años superiores en el caso de la educación media.
- Hay una tendencia a priorizar algunos contenidos mínimos que deben ser aprehendidos por todos los alumnos, independientemente de sus capacidades o del nivel de desarrollo con que se inician. Este es un punto de importancia, pues plantea una alternativa a la tendencia de otros colegios de hacer una planificación ideal para luego cubrir solo las primeras unidades del programa. Sin embargo, las escuelas coinciden en afirmar que, debido al actual contexto socioeconómico y cultural, hay un movimiento «hacia abajo» en la complejidad y en la cantidad de contenidos que se pueden planificar. Se suma a esto la necesidad de los colegios por mantener sus matrículas, pues la exigencia académica puede derivar en repitencia y en deserción.

- Ya sea por diagnósticos realizados en la institución, o por adhesión a ciertas corrientes de pensamiento pedagógico y curricular, las escuelas primarias coinciden en tomar el desarrollo de las competencias comunicativas, especialmente la de comprensión lectora, como eje del proyecto educativo. Esto se manifiesta en la convicción, acertada sin duda, de que un buen desarrollo de las habilidades de lectura y expresión lingüística determina fuertemente el desarrollo de otras áreas. En la práctica, esto se traduce en horas curriculares dedicadas exclusivamente a la lectura (guiada o silenciosa), y al uso de una amplia variedad de textos para el desarrollo de todas las áreas, especialmente las de comunicación, ciencias sociales y ciencias naturales. Este énfasis está en gran medida legitimado y estimulado por la demanda de los padres de familia, quienes perciben que las habilidades lingüísticas son las que requieren de atención más urgente.
- Las escuelas medias intentan establecer y mantener una vinculación directa con el mundo del trabajo, especialmente a través de pasantías de los alumnos en empresas privadas. Esta instancia es utilizada como validación de los contenidos que se ofrecen en la institución, y tiene una fuerte incidencia en el momento de la planificación. Las escuelas medias coinciden en que deben trabajar mucho para resolver la desorientación que experimentan hoy los alumnos al egresar, y que estas instancias de acercamiento al mundo laboral permiten vencer miedos e inseguridades.
- En las escuelas medias también se apuesta por un desarrollo curricular propedéutico que permita a los alumnos proyectarse no solamente en el mercado laboral sino también en el ámbito de la educación superior. En este sentido, se destacan las decisiones curriculares que toman como referente los contenidos del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires, así como los proyectos interdisciplinarios en el último año de media que buscan familiarizar a los alumnos con un tipo de trabajo académico más extenso y sistemático que el que demanda normalmente una asignatura en forma individual.
- Los docentes de las escuelas visitadas participan regularmente de las capacitaciones que ofrece la Secretaría de Educación de la Ciudad, que son gratuitas y disponibles fuera del horario escolar. Las escuelas privadas deben, por lo general, financiar parte de la capacitación de sus docentes. En general, son muy variadas las apreciaciones en cuanto a la calidad y disponibilidad de esas capacitaciones.

- En cuanto a los mecanismos de evaluación de aprendizajes, se aprecia una tendencia fuerte a favor del monitoreo constante de los alumnos para apoyar a los más rezagados, o en riesgo de repitencia, a recuperar los contenidos no logrados. Esto puede deberse, muy probablemente, a que la Secretaría de Educación misma tiene políticas muy claras en favor de los alumnos en riesgo de deserción.
- Todas las escuelas manifiestan hacer uso de los resultados de las evaluaciones nacionales aplicadas desde el Ministerio. Las escuelas primarias hicieron buen uso de las recomendaciones metodológicas que publicó el Ministerio durante los noventa sobre la base de esos resultados, y las escuelas medias valoran la devolución individual por escuela que se hace de las pruebas censales aplicadas anualmente en quinto año.
- En algunos distritos de la jurisdicción, la supervisión ha liderado la elaboración y aplicación, con la participación de los docentes, de pruebas estandarizadas de aprendizaje. Las directoras han mostrado mucha más adhesión al proyecto que los docentes, pues estos últimos desconfían de la validez de los instrumentos⁴. Resulta curioso que ninguna de las escuelas mencione las pruebas aplicadas centralmente por la Secretaría de Educación, pero esto puede deberse simplemente a que no han participado de la muestra.
- La observación de clases como método de evaluación no aparece como una práctica difundida o institucionalizada. Se reportan dificultades para explicitar los criterios que la orientan o deberían orientarla.

A3. Avances en el desarrollo curricular de Colombia: Conclusiones sobre seis casos de escuelas destacables en la Ciudad de Bogotá

- Directores y docentes toman en cuenta todas las prescripciones curriculares oficiales y no manifiestan sentirse confundidos por tener que hacerlo. De cada fuente rescatan lo más útil para su diseño curricular institucional. Esas fuentes son, principalmente, los lineamientos curriculares nacionales, las competencias definidas por la Secretaría de Educación de Bogotá y, más recientemente, los estándares propuestos por el Ministerio.

⁴ Estos proyectos se han desarrollado solamente en escuelas primarias.

- Existe una actitud abierta y receptiva ante los nuevos estándares del Ministerio. Si bien se considera que esos estándares debieron elaborarse más participativamente para que gocen de mayor legitimidad técnica y pertinencia curricular, se reconoce también que hacen falta prescripciones que ayuden a homogeneizar las oportunidades de aprendizaje para los alumnos en las diferentes escuelas. Casi todas las autoridades de escuela entrevistadas piensan revisar los estándares y enviar al Ministerio los comentarios y sugerencias de modificaciones que se consideren necesarias⁵.
- En general, las escuelas realizan diagnósticos anuales del contexto escolar (familias, comunidad, alumnos) para identificar las demandas y necesidades de aprendizaje. Lo que los padres de familia tengan que decir sobre los aprendizajes se recoge mediante encuestas, pero no parece haber una participación directa, de diálogo, entre la familia y escuela sobre aspectos estrictamente curriculares o pedagógicos. En general, se considera que los padres no están lo suficientemente formados para participar en una discusión de este tipo. De todas maneras, las escuelas coinciden al expresar una alta demanda del entorno más próximo por desarrollar y maximizar las capacidades de lectoescritura de los alumnos.
- Las decisiones curriculares se discuten en forma grupal, entre directores y equipo de docentes, durante las jornadas de desarrollo institucional o durante los «momentos pedagógicos». Allí también se discuten los aspectos didácticos de la enseñanza.
- Los docentes parecen haber incorporado la noción de un desarrollo curricular «ascendente», en el que la planificación se realiza observando primero las características del grupo de alumnos, luego las metas de la institución, y por último las fuentes curriculares oficiales. Más allá de lo adecuada que pueda resultar esta estrategia, es interesante observar que existen alternativas al modelo de especificación descendente que predomina en casi todos los países de la región.
- Aun así, se observa un marcado compromiso por desarrollar y lograr las competencias que prescribe el distrito, lo cual se manifiesta en la coherencia con que son tratadas estas metas curriculares. Es decir, tanto las planificaciones de los docentes, como las herramientas de evaluación y el boletín de calificaciones que se entrega a los alumnos,

⁵ El Ministerio de Educación estableció un plazo dentro del cual las escuelas podían hacer llegar sus críticas a la propuesta.

están siempre referidas al mismo conjunto de competencias que ha definido el distrito. El logro gradual de esas competencias, según las evaluaciones externas, se va registrando en una cartelera de grandes proporciones en un lugar de la escuela donde pueda ser visto por todos los alumnos y padres de familia.

- Existe consenso entre director, docentes, alumnos y padres en que el papel pedagógico de los profesores es el de orientador del conocimiento, lo cual rompe con la tradición conductista de las «clases magistrales» y propone formas de acceso al conocimiento más participativas.
- En todas las instituciones se realiza una planificación anual de contenidos, y luego se desagregan los contenidos en períodos cuatrimestrales, trimestrales o bimestrales. En todos los casos, los contenidos no cubiertos en el año correspondiente (más allá de las instancias de recuperación) son abordados al comenzar el año siguiente.
- Las escuelas hacen uso efectivo de los textos y otros materiales educativos que aporta la Secretaría de Educación, y en algunos casos el Ministerio, a través del programa «Vitrinas Pedagógicas» que transfiere a las instituciones dinero en efectivo para la adquisición de materiales. También se benefician de los aportes de la Secretaría de Educación para los programas de desayuno escolar en las zonas de mayor vulnerabilidad socioeconómica.
- Los planteles muestran un apoyo decidido a los docentes para que actualicen permanentemente sus capacidades pedagógicas. Cuando la oferta oficial de capacitación es insuficiente, lo cual pareciera ser el caso la mayor parte del tiempo, las escuelas incentivan a los docentes a reunirse dentro del ámbito institucional para debatir y compartir ideas, y también los apoya financieramente y con permisos especiales de licencia para asistir a cursos y capacitaciones fuera del colegio y durante el horario de trabajo. En líneas generales, se podría decir que se busca que los docentes desarrollen mayores conocimientos disciplinares y didácticos, curiosidad por la investigación y apertura a los cambios. También que sean capaces de evaluar la evolución de los procesos de pensamiento de sus alumnos. En general, se motiva a los docentes a reflexionar sobre su práctica, y a partir de ella a establecer relaciones con la teoría⁶.

⁶ Los docentes entrevistados en Bogotá, a diferencia de lo observado en los otros países, muestran verdadera convicción por las orientaciones teóricas que inspiran su práctica, y se percibe que esa convicción está fundamentada, que trasciende la mera repetición del discurso pedagógico oficial. Este hecho ameritaría investigaciones comparadas más profundas en torno a este tema.

- Existen variadas alternativas para la recuperación de los alumnos rezagados: planes remediales que ponen en práctica estrategias diferentes a las que se utilizaron con el grupo en general; maestros orientadores especiales que se ocupan de los casos más complejos (dificultades de aprendizaje y de comportamiento); rotación de docentes por los diferentes grados para que los alumnos accedan al conocimiento mediante estilos variados de enseñanza; actividades de apoyo para los alumnos durante los fines de semana; tutorías y laboratorios de recuperación, apuntando a los problemas de base en la comprensión de conceptos. Alumnos y padres de algunas de las escuelas remarcen que todos los profesores están capacitados para ayudar en todas las áreas de aprendizaje.
- Entre las orientaciones pedagógicas comunes a todas las escuelas pueden mencionarse: la utilización del juego como motivador e inductor del aprendizaje; el desarrollo de la capacidad de los alumnos para establecer hipótesis y luego comprobarlas o desecharlas (por ejemplo, la noción de «eventos discrepantes» en ciencias); proyectos institucionales de lectura silenciosa y obligatoria.
- En general, los colegios diseñan sus propios instrumentos de evaluación, a veces en forma individual por docente y a veces en forma institucional (o departamental, en el nivel secundario). Las escuelas primarias suelen utilizar las pruebas de la Secretaría de Educación como fuente para el diseño de instrumentos más ajustados a las competencias definidas por el Distrito. Una de las escuelas primarias ha ensayado un método más participativo de evaluación, en el que docentes y alumnos acuerdan un conjunto de «criterios de calidad» para que los niños auto evalúen sus trabajos. En los grados superiores, docentes y alumnos determinan la matriz de contenidos de la evaluación que va a definir la calificación de sus trabajos. Dos de las instituciones realizan «evaluaciones de cohorte» para juzgar el desarrollo de los aprendizajes a lo largo de los años, y lo utilizan como herramienta de realimentación para la institución.
- Las escuelas manifiestan gran preocupación frente a la legislación distrital que impide que más del 5% de alumnos de cada grupo repita el año académico. Si bien son escuelas que realizan todo lo posible por que los alumnos rezagados compensen los aprendizajes no logrados, reconocen que el porcentaje de «fracaso» a veces es superior al que permite la nueva legislación. Esto motiva la implementación de

estrategias adicionales de compensación para elevar el rendimiento de todos los alumnos.

- Las pruebas estandarizadas de la Secretaría de Educación son altamente valoradas. Algunas escuelas, inclusive, encargan a instituciones privadas la aplicación de pruebas similares con mayor frecuencia que la que puede ofrecer la Secretaría. Esas pruebas están diseñadas sobre la base de las mismas competencias que evalúa el distrito, y son utilizadas principalmente para evaluar la gestión institucional, el diseño curricular y el trabajo pedagógico de los docentes. La evaluación externa, reconocen las escuelas, provoca un grado mayor de debate y cuestionamiento internos sobre la calidad del servicio ofrecido⁷.
- Las escuelas medias manifiestan preocupación por los resultados que los alumnos puedan lograr en el Examen de Estado (ICFES) para el ingreso a la educación superior, así como en los exámenes específicos que requieren ciertas universidades. En los tres casos analizados, y a pesar de las limitaciones de tiempos y de recursos, se logran muy buenos resultados en esos exámenes.
- Las observaciones de aula no parecen ser un mecanismo establecido en las instituciones; en general, se realizan muy ocasionalmente y con cierta resistencia por parte de los docentes. Donde sí logran realizarse, es porque la dirección ha logrado consenso fuerte con los docentes en torno al objeto y formas de supervisión interna.

A4. Avances en el desarrollo curricular de Chile: Conclusiones sobre seis casos de escuelas destacables en la ciudad de Santiago

- La fuerte presencia prescriptiva de los marcos curriculares y de los programas de estudio diseñados desde el Ministerio de Educación ha dado lugar a procesos interesantes de discusión sobre la selección más apropiada que se puede hacer de los contenidos en la escuela. Debe remarcarse que la discusión pasa, primordialmente, por qué tipo de recorte y secuenciación curricular se realiza, dada la imposibilidad de

⁷ Es importante resaltar que ninguna de las escuelas percibe a la evaluación externa de la Secretaría de Educación como un instrumento amenazante o punitivo. Esto podría atribuirse a los esfuerzos de comunicación realizados por la Secretaría, tendientes a promover el uso de los datos de la evaluación para el mejoramiento institucional y de los aprendizajes.

cubrir el universo de contenidos de los programas oficiales, pero no se advierte una discusión sustantiva sobre un diseño curricular original que responda a orientaciones pedagógicas definidas colectivamente desde la institución. Se critica el alto grado de prescripción curricular del Ministerio, pero aparentemente se carece de capacidades y herramientas para proponer alternativas propias.

- Las escuelas, ante la falta de orientación al respecto por parte de la administración educativa comunal y de los supervisores, deben reforzar los vínculos y la comunicación internas de manera de lograr acuerdos sobre los contenidos curriculares que habrán de priorizarse. Un referente valorado, cuando existe, es el Plan Anual de Administración Municipal (PADEM).
- En las escuelas medias, y especialmente en el liceo de orientación técnico-profesional, se toma muy en cuenta las demandas de aprendizaje que hacen las familias. En este sentido, tienen particular peso las demandas de vinculación con el mundo laboral y empresarial, así como la preparación que ofrezca el colegio para la Prueba de Aptitud Académica de ingreso a la educación superior (actualmente Prueba de Selección Universitaria, PSU). En las escuelas primarias, muchos padres demandan saber cuáles son los contenidos que serán cubiertos durante el año para poder hacer un mejor acompañamiento desde el hogar.
- La planificación anual de contenidos se realiza sobre la base de los resultados de las pruebas diagnósticas diseñadas por la institución y aplicadas a todo el alumnado. En algunas instituciones, los padres y alumnos tienen participación directa en esta planificación.
- A partir de la reforma, las instituciones han comenzado a insistir en que el proceso de planificación curricular anual no sea una instancia «privada» del docente, sino que mediante nuevos canales de diálogo, intercambio y participación, todas las planificaciones de área logren mayor sintonía con las metas institucionales. Se busca también que en este proceso cobren mayor protagonismo los jefes departamentales de área.
- En algunos casos, se hacen consultas a instituciones o profesionales externos a la institución para el establecimiento de estándares en un área determinada, cuando se percibe que los lineamientos oficiales no ofrecen suficiente claridad.

- Existe la tendencia a identificar cuáles son las capacidades críticas a desarrollar primero, que generalmente coinciden con las de comprensión lectora y que se presume impactarán en todas las demás áreas.
- Suele hacerse referencia a la implementación de un «currículum mixto», que busca balancear los ejes valórico y académico de la formación. Para este fin, se recurre a modelos teóricos de planificación curricular que cruzan ambos ejes formativos (Modelo T, por ejemplo).
- Las escuelas reconocen que el énfasis puesto por la reforma en la evaluación, tanto externa como interna, ha provocado mayor reflexión y responsabilización por los resultados de aprendizaje alcanzados. Simultáneamente, sin embargo, se registran numerosos comentarios críticos sobre la escasa orientación teórica e instrumental que reciben en este sentido por parte del Ministerio y otras autoridades. Se observa preocupación, también, por las disposiciones sobre promoción automática entre los grados primero y segundo, y los grados tercero y cuarto, de los dos primeros ciclos, y las implicancias que esto puede tener para los alumnos que no superan sus dificultades a tiempo.
- Se observa la aplicación de diversas estrategias para el tratamiento de alumnos, o grupos de alumnos, con dificultades de aprendizaje. Algunas de las más frecuentes son: refuerzo con actividades diferenciadas durante el año a los alumnos con problemas (este refuerzo se organiza por grupos de problemas, o por grupos de alumnos con diferentes problemas); trabajo de docentes psicopedagogos, cuya labor está más orientada hacia el apoyo pedagógico a docentes que a la intervención directa con los alumnos; cuando la intervención se hace directamente sobre el alumno, esta se realiza en el aula y luego se sugiere al docente cambios específicos en la planificación o en la metodología de enseñanza; los docentes psicopedagogos tienen facultades para organizar talleres especiales con los docentes; en el caso de la escuela primaria privada visitada, los alumnos con problemas más graves (síndrome de Down, déficit atencional, déficit comunicacional, entre otros) se mantienen integrados al resto del grupo y sus docentes son acompañados por psicopedagogos especializados.
- Las dos estrategias metodológicas más valoradas por docentes, padres, y alumnos son las horas de lectura silenciosa, libre o guiada, en el caso de la educación primaria, y las «disertaciones» en las escuelas medias. Estas últimas consisten en la preparación de temas que los alumnos deben presentar a sus pares. El valor de esta actividad radica en la

sustentación que deben hacer los alumnos de su trabajo frente a las preguntas de compañeros y docentes, lo cual representa un fuerte desafío para los estudiantes. Los alumnos en general valoran la oportunidad de poder expresarse por este medio, aunque reconocen que en algunos casos el docente espera a que el alumno finalice su disertación para explicar «cómo es en realidad».

- Todas las escuelas públicas hacen uso efectivo de los materiales educativos distribuidos por el Ministerio de Educación, que consisten primordialmente en bibliotecas, libros básicos de texto e insumos informáticos. En el caso de la educación técnica, se hacen esfuerzos mayúsculos por obtener financiamiento privado para la instalación y mantenimiento de laboratorios y talleres.
- Las evaluaciones externas del SIMCE son valoradas particularmente porque ofrecen orientaciones sobre cómo medir los diferentes contenidos y niveles de logro posible cuando se trata de evaluar competencias complejas. En otras palabras, las falencias de formación y capacitación en el tratamiento curricular y pedagógico de las competencias se subsanan parcialmente con los indicadores y metodologías de evaluación que utiliza y difunde el SIMCE, lo que se considera más útil que los resultados mismos.
- Aun así, la difusión pública de los resultados escolares motiva la responsabilidad de las instituciones ante los alumnos y los padres de familia. En este punto coinciden los directores y las familias.
- Una de las escuelas pertenece a una comuna donde se hacen réplicas y adaptaciones locales de las evaluaciones SIMCE, con la intención de hacer seguimientos más frecuentes y de los grados que el Ministerio no evalúa. La directora de la escuela es uno de los miembros participantes del comité de evaluación a cargo del proyecto, y considera que contar con esas herramientas es absolutamente necesario. Esas evaluaciones, además, permitirán implementar un sistema de incentivos a los docentes locales.
- En general, se observa una transición hacia un modelo evaluativo institucional que trasciende las instancias de evaluación que hace cada docente individualmente de su curso. Esta transición, sin embargo, no está exenta de dificultades y cierto grado de resistencia por parte de los docentes. También se hace explícita la intención de cambiar la evaluación como forma de acreditación o promoción por una evaluación que refuerce los procesos de enseñanza-aprendizaje.

OTRAS PUBLICACIONES DE GRADE

Libros

Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los noventa

Alberto Pascó-Font, Jaime Saavedra (2001)

Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa

Miguel Robles, Jaime Saavedra, Máximo Torero, Néstor Valdivia y
Juan Chacaltana (2001)

Exclusión y oportunidad. Jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación

Jaime Saavedra y Juan Chacaltana (2001)

La demanda residencial de telefonía básica en el Perú

Alberto Pascó-Font, José Gallardo y Valerie Fry (1999)

Educación ciudadana, democracia y participación

Patricia Arregui y Santiago Cueto (1998)

Documentos de trabajo

N.º 44 Las actitudes de los estudiantes peruanos hacia la lectura, la escritura, la matemática y las lenguas indígenas

Santiago Cueto, Fernando Andrade y Juan León (2003)

N.º 43 Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática en una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria de Lima

Santiago Cueto, Cecilia Ramírez, Juan León y Oscar Paín (2003)

N.º 42 Estructura del hogar y ahorro durante el ciclo de vida. Evidencia de las cohortes peruanas

Jaime Saavedra y Martín Valdivia (2003)

- N.º 41 Impacto de la privatización sobre el desempeño de las empresas en el Perú
Máximo Torero (2002)
- N.º 40 El beneficio de los caminos rurales. Ampliando oportunidades de ingreso para los pobres rurales
Javier Escobal y Carmen Ponce (2002)
- N.º 39 Un sistema de indicadores líderes del nivel de actividad para la economía peruana
Javier Escobal y Javier Torres (2002)
- N.º 38 El financiamiento de la educación pública en el Perú. El rol de las familias
Jaime Saavedra y Pablo Suárez (2002)
- N.º 37 Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú
Martín Valdivia (2002)
- N.º 36 Una medición del impacto del programa de capacitación laboral juvenil PROJOVEN
Hugo Ñopo, Miguel Robles y Jaime Saavedra (2002)
- N.º 35 El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú
Máximo Torero y Alberto Pascó-Font (2001)
- N.º 34 Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú
Santiago Cueto y Marjorie Chinen (2001)
- N.º 33 Logros y retos en el sector telecomunicaciones. Un balance a seis años de la privatización en el bienestar de los consumidores urbanos de telefonía fija
Máximo Torero (2001)
- N.º 32 La carrera del maestro en el Perú. Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño
Hugo Díaz y Jaime Saavedra (2001)
- N.º 31 Morbilidad autorreportada y los retornos a la salud para los varones urbanos en el Perú. Enfermedad vs. incapacidad
Edmundo Murrugarra y Martín Valdivia (2000)
- N.º 30 Costos de transacción en la agricultura peruana. Una primera aproximación a su medición e impacto
Javier Escobal (2000)
- N.º 29 ¿Cómo enfrentar una geografía adversa? El rol de los activos públicos y privados
Javier Escobal y Máximo Torero (2000)

- N.º 28 Estabilidad laboral e indemnización. Efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano
Jaime Saavedra y Eduardo Maruyama (2000)
- N.º 27 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería. El caso de la Minera Yanacocha S. A.
Juana R. Kuramoto (1999)
- N.º 26 Los activos de los pobres en el Perú
Javier Escobal, Jaime Saavedra y Máximo Torero (1998)
- N.º 25 ¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales
Jaime Saavedra (1998)

Otros

BOLETINES CRECER*. MINISTERIO DE EDUCACIÓN-GRADE

- N.º 20 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Producción de textos en quinto grado de secundaria (enero del 2002)
- N.º 19 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de comunicación en quinto grado de secundaria (enero del 2002)
- N.º 18 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de matemática en quinto grado de secundaria (enero del 2002)
- N.º 17 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de comunicación en cuarto grado de secundaria (enero del 2002)
- N.º 16 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de matemática en cuarto grado de secundaria (enero del 2002)
- N.º 15 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Producción de textos en sexto grado de primaria (abril del 2001)
- N.º 14 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de comunicación integral en sexto grado de primaria (abril del 2001)
- N.º 13 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de lógico-matemática en sexto grado de primaria (abril del 2001)

- N.º 12 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Producción de textos en cuarto grado de primaria (abril del 2001)
- N.º 11 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de comunicación integral en cuarto grado de primaria
(abril del 2001)
- N.º 10 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de lógico-matemática en cuarto grado de primaria (abril
del 2001)
- N.º 9 El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la Unesco
sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto
grado (febrero de 2001)
- N.º 8 Efecto de la escuela en el rendimiento en lógico-matemática en
cuarto grado de primaria (febrero del 2001)
- N.º 7 Resultados de las pruebas de ciencias sociales y ciencias naturales.
Evaluación nacional de 1998 (febrero del 2001)
- N.ºs 5/6 Resultados de las pruebas de matemática y lenguaje. ¿Qué
aprendimos a partir de la evaluación CRECER 1998? (noviembre
del 2000)
- N.º 4 La escuela y las expectativas de las madres y los padres (setiembre
del 2000)
- N.º 3 Las tareas escolares (abril del 2000)
- N.º 2 ¿Te gustan las clases de matemática? ¿y las clases de lenguaje? (enero
del 2000)
- N.º 1 Algunos aspectos de la formación docente en el Perú (octubre de
1999)

* Los boletines UMC son elaborados conjuntamente por la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMC) del Ministerio de Educación y GRADE.

BOLETINES ANÁLISIS & PROPUESTAS

- N.º 7 Los caminos de la desigualdad en la escuela peruana
Población indígena y exclusión social en el Perú (2003)
- N.º 6 Dos vetas por explorar para la minería peruana
Minería y desarrollo social: una amalgama posible (noviembre del
2002)

- N.º 5 Alternativas para la pequeña agricultura en el Perú (enero del 2002)
- N.º 4 Las familias y el financiamiento de la educación pública en el Perú (julio del 2001)
- N.º 3 Los programas de desayunos escolares
El «benchmark» o análisis comparativo internacional (julio del 2001)
- N.º 2 Logros y retos en el sector telecomunicaciones
Los enigmas de la política minera (diciembre del 2000)
- N.º 1 El agro peruano en un nuevo partidor
Angustias laborales en el Perú de hoy (junio del 2000)

Otras publicaciones y artículos

Véase <http://www.grade.org.pe>

Impreso por:
Impresiones Santa Ana S.A.C.
Las Lilas 120 - Lince
T:440-1611 / F:4402241

